

# VU Research Portal

**Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: een onderzoek naar hun werk op straat**  
van Steden, R.; Bron, E.

2012

[Link to publication in VU Research Portal](#)

***citation for published version (APA)***

van Steden, R., & Bron, E. (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: een onderzoek naar hun werk op straat*. Boom-Lemma.

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Gemeentelijke handhavers in Amsterdam



# Gemeentelijke handhavers in Amsterdam

*Een onderzoek naar hun werk op straat*

Ronald van Steden & Ernst Bron

Boom Lemma uitgevers  
Den Haag  
2012

Omslagontwerp: Primo!Studio, Delft

Foto: Bernd Bohm

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2012 Ronald van Steden & Ernst Bron | Boom Lemma uitgevers

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-5931-854-0

NUR 741

[www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

# Inhoudsopgave

<b>1. De opkomst van ‘nieuwe toezichhouders’</b>	<b>7</b>
Inleiding	7
Van toezicht naar handhaving	8
Gemeentelijke handhavers als frontlijnwerkers	11
Vraagstelling	12
Opzet en methoden	12
Leeswijzer	15
<b>2. Een theoretische verkenning</b>	<b>17</b>
Inleiding	17
Beroepspraktijk	18
Beroepscultuur	21
Werkstijlen	24
Samenwerkingsverbanden	26
Tot besluit	28
<b>3. De professionalisering van Stadstoezicht</b>	<b>31</b>
Inleiding	31
Een veilig Amsterdam	31
Helder en haalbaar handhaven	32
Organisatie bestuurlijk toezicht	33
De Dienst Stadstoezicht	34
De Handhavingsacademie	36
Toezicht en handhaving	37
Buitengewoon opsporingsambtenaren	37
Een integrale aanpak	39
Tot besluit	40
<b>4. Gemeentelijke handhavers en hun dagelijkse werk</b>	<b>41</b>
Inleiding	41
Convenanten	42
Drie praktijkvoorbeelden	44
Een gemiddelde werkdag	46
Doelen, taken en werkzaamheden	49
Tot besluit	54

<b>5. Gemeentelijke handhavers nader bekeken</b>	<b>57</b>
Inleiding	57
Achtergronden en kenmerken	57
Imago en zelfbeeld	60
Agressie en geweld	61
Werkvloer en leiding	63
Tot besluit	64
<b>6. De integraliteit van veiligheidsbeleid</b>	<b>67</b>
Inleiding	67
Aansturing van handhavers	67
Samenwerking met anderen	69
Tot besluit	70
<b>7. Conclusie en discussie</b>	<b>71</b>
Inleiding	71
Antwoord op de onderzoeksvraag	71
De cases vergeleken	73
Zoeken naar identiteit	74
Concrete aandachtspunten	75
<b>Noten</b>	<b>77</b>

# 1. De opkomst van 'nieuwe toezichthouders'

## Inleiding

Het uitvoeren van veiligheidstaken in de sfeer van toezicht, handhaving en opsporing hoeft niet per se met de politie als het spreekwoordelijke 'blauw op straat' samen te vallen. Deze taken kunnen eveneens door andere organisaties en functionarissen worden uitgevoerd. In de afgelopen jaren zijn in Nederland dan ook ontwikkelingen zichtbaar richting een toenemend aantal geüniformeerde professionals die zich met toezicht, handhaving en opsporing zijn gaan bezighouden. Opvallende verschijningen in deze ontwikkeling zijn gemeentelijke handhavers. Zij komen veelvuldig en duidelijk zichtbaar in het Nederlandse straatbeeld voor, maar tegelijk is er weinig over hen bekend. Voorheen waren gemeentelijke handhavers vooral actief als stadswachten. Er werd toen soms wat meewarig over hen gedaan. De achtergrond hiervan is dat stadswachten zogenoemde 'Melkertbanen' (genoemd naar de toenmalige Minister van Sociale Zaken) hadden, een in 1994 gestart project dat later werd omgedoopt tot Instroom-Doorstroombanen – afgekort: ID-banen. Het ging om een gesubsidieerde arbeidsplek voor langdurig werklozen die door het grote publiek niet altijd serieus werden genomen.<sup>1</sup> Deze situatie ligt inmiddels achter ons.

Stadstoezicht werkt hard aan de toekomst en focust op de professionalisering van het eigen personeelsbestand. Met dit ingezette professionaliseringstraject groeien stadswachten door naar hoogwaardigere handhavende functies. Momenteel worden onveiligheid en ongemak op straat in rap tempo het werkveld van reguliere krachten met een passende opleiding en attitude. Deze 'nieuwe toezichthouders'<sup>2</sup> (of beter gezegd: handhavers) beschikken over bijzondere juridische bevoegdheden. Zij mogen om een legitimatiebewijs vragen als dit nodig is voor de uitoefening van hun taken. Tevens kunnen handhavers bekeuren voor hinderlijke zaken zoals wildplassen, foutparkeren, hondenpoep niet opruimen, (huis)vuil laten slingeren, drugs dealen en alcoholgebruik op straat. Zij hebben daarbij de status van buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) gekregen. Er is dus een beweging gaande waarbij gemeentelijke functionarissen belangrijke taken krijgen toebedeeld in het bestrijden van (ernstige) overlast, verloedering, veelvoorkomende criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. Hiermee neemt Stadsstoezicht als gemeentelijke dienst een steeds prominentere plaats in binnen het lokale veiligheidsveld.



Niettemin zijn gemeentelijke handhavers vooralsnog relatief onbekend en onbemand. Er is weinig tot geen studie naar hen verricht. Eén van de zeldzame publicaties die over gemeentelijke boa's bestaat, waarschuwt ervoor dat door hun al te rigide bekeurgedrag het vertrouwen van burgers in de overheid (verder) onder spanning komt te staan. Niet een gevoel van veiligheid, maar een gevoel van 'ik word gepakt' gaat mogelijk overheersen.<sup>3</sup> Toch ontbreekt duidelijk bewijs voor deze sombere analyse. Uit onderzoek naar publieke percepties ten aanzien van gemeentelijke handhavers en particuliere beveiligers blijkt, integendeel, dat burgers in het algemeen helemaal geen uitgesproken negatief oordeel over deze handhavers vellen.<sup>4</sup> Eerder hebben zij geen heldere mening. Ze weten het niet zo goed. Het blijft voor de buitenwacht enigszins diffuus wie gemeentelijke handhavers zijn en wat ze doen. Wel springen zij er beter uit dan hun private collega's, misschien omdat burgers meer heil verwachten van bescherming door de overheid dan door het bedrijfsleven.

Dit boek wil de geconstateerde leemte in empirisch gefundeerde kennis over gemeentelijke handhavers vullen door de uitkomsten te presenteren van een kwalitatief onderzoek naar Stadtoezicht in Amsterdam. Voor het eerst in Nederland worden gemeentelijke handhavers aan een sociaalwetenschappelijke studie onderworpen. Hierbij gaat de aandacht primair uit naar de persoon van de professional op straat. Hij of zij staat in de volgende hoofdstukken centraal. Thematieken die worden onderzocht zijn de taken en werkzaamheden die gemeentelijke handhavers dagelijks verrichten, hoe zij kunnen worden getypeerd en hoe zij zich tot andere professionals zoals politieambtenaren op straat verhouden. De praktijk van Stadtoezicht in Amsterdam wordt, kortom, systematisch voor het voetlicht gebracht.

### **Van toezicht naar handhaving**

De opkomst van een nieuw type gemeentelijke toezichthouder, met name in een handhavende functie (er is in Nederland inmiddels 4.200 fte aan boa's in gemeentelijke dienst werkzaam)<sup>5</sup>, roept de vraag op hoe we deze ontwikkeling kunnen begrijpen. Waarom is deze lijn binnen het gemeentelijk beleid ingezet? Er kunnen zes drijvende krachten worden onderscheiden. Ten eerste is het thema sociale veiligheid – overlast, verloedering en criminaliteit – hoog op de politieke en maatschappelijke agenda gekomen. We hoeven maar een willekeurige krant open te slaan en het nieuws aan te zetten of het gaat over de teloorgang van buurten, (georganiseerde) criminaliteit en terroristische dreiging. Bovendien klagen burgers steen en been over de 'verhuftering'<sup>6</sup> van onze samenleving. Normoverschrijdend gedrag, korte lontjes en het belagen van publieke dienstverleners zijn in dat opzicht sprekende voorbeelden. Angst en onrust regeren het publieke debat. Paradoxaal genoeg gebeurt dit in een land dat tot één van de veiligste ter wereld behoort. Uit enquêtes blijkt in elk geval dat mensen zich over het algemeen behoorlijk veilig voelen.<sup>7</sup> Voorts kan een term als overlast (en in het kielzog daarvan: last, hinder) onmogelijk sluitend worden gedefinieerd en geobjectiveerd.

Het gaat om zeer veel, zelfs een schier oneindige lijst van gedragingen – rommel op straat, te hard rijden, agressie, wildplassen, joelen, bespugen, vandalisme, zich ophouden in portieken, openbare dronkenschap, samenscholing – waarvan de ernst en omvang in tijd en ruimte varieert.

Dit brengt met zich mee dat overlast en verloedering, hoewel zeer vervelend voor burgers die hiermee dagelijks worden geconfronteerd, ook sociale constructen zijn. Opvattingen over 'hoe erg' problemen zijn, worden sterk gekleurd door individuele en maatschappelijke omstandigheden. Zoals Koeman schrijft: 'Waren de hippies drie decennia geleden nog een vast onderdeel van de Dam, nu worden hangjongeren daar niet langer geaccepteerd.'<sup>8</sup> Tijden veranderen. Mede door een verharding van onderlinge relaties, een lagere tolerantiegrens en afnemende sociale controle van burgers hebben geüniformeerde boa's zich een duidelijk herkenbare plaats in de openbare ruimte weten te verwerven. Als tweede verklaring heeft het politieke en maatschappelijke klimaat waarin de behoefte aan geruststelling en bescherming tegen 'alles wat niet deugt' de boventoon voeren dus bijgedragen aan de groei en professionalisering van boa's in gemeentelijke dienst.

Hieruit volgt, ten derde, dat veiligheid in een breder verband moet worden gezet dan criminaliteit alleen. Veiligheid lijkt tegenwoordig eerder een 'semantisch sleepnet'<sup>9</sup> voor allerlei (vermeende) risico's en gevaren. Hoewel zorgen meestal geen directe betrekking hebben op serieuze misdaad, roepen zij wel een verlangen op naar orde, bescherming en veiligheid, en de organisatie hiervan. Deze politieke en maatschappelijke urgentie van veiligheid noopt de overheid, gemeenten in het bijzonder, ertoe 'een streep' te trekken. In voorgaande jaren werd zelfs stoer over het 'heroveren van de publieke ruimte'<sup>10</sup> gesproken. Tegenwoordig is de toonzetting iets milder; bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam belooft 'tijdig en effectief' op te treden als grenzen worden overschreden; [...] 'crimineel en asociaal gedrag wordt niet getolereerd'.<sup>11</sup> Lokale veiligheidsstrategieën richten zich vervolgens op het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid van de stad, zowel objectief (feitelijk) als subjectief (gevoelsmatig). Hiertoe worden regels opgesteld en gehandhaafd die het alledaagse sociale verkeer tussen burgers moeten bevorderen. Burgers worden expliciet op hun gedrag aangesproken.

Ten vierde streeft de overheid naar het in kaart brengen van allerhande 'criminogene factoren'<sup>12</sup>, zoals armoede, wapenbezit, een slechte jeugd en haperende straatverlichting. Het doel van deze exercitie is dat het inzichtelijk maken van criminogeniteit – oftewel: het geheel van risicofactoren dat het ontstaan van overlastgevend en crimineel gedrag in de hand werkt – kan bijdragen aan preventief beleid ter voorkoming van incidenten. Een belangrijk kenmerk van dit beleid is de herontdekking van professionals in buurten en wijken. Zij staan in direct contact met burgers, signaleren snel risicovolle situaties en kunnen daarop gepaste actie ondernemen. Naast wijkagenten en opbouwwerkers zijn gemeentelijke handhavers een goed voorbeeld van functionarissen die over veel informatie beschikken omtrent problemen van bewoners en ondernemers. Samen met professionals uit de werelden van onder meer politie en de zorg

proberen zij te komen tot een integrale (of samenhangende) aanpak die indringende interventies op overlastgevend gedrag niet schuwt. Desnoods komen interventieteams bij mensen thuis over de vloer.<sup>13</sup> Daarbij doen professionals niet alleen een beroep op het strafrecht, ook bestuursrechtelijke middelen (bestuurlijke boetes) worden in stelling gebracht.<sup>14</sup> Gemeentelijke handhavers met een boa-status zijn gemachtigd hiervan gebruik te maken.

Ten vijfde heeft de huidige roep om veiligheid en 'meer blauw op straat' tot een grote druk op de politie geleid. Dit heeft debatten losgemaakt over de kerntaken van de politie.<sup>15</sup> Wat zou de politie wel, en vooral niet, moeten doen? Zo heeft de politie een fikse lijst 'oneigenlijke taken en niet (structureel) gefinancierde taken'<sup>16</sup> opgesteld (het gaat om bijvoorbeeld het bemiddelen in de buurt, het verlenen van bijstand aan deurwaarders, het beheren van gevonden voorwerpen, het afgeven en controleren van vergunningen en het ontruimen van hennepkwekerijen) die naar andere partijen zoals gemeentelijke boa's zouden kunnen afvloeien. Dergelijke debatten worden verder gevoed door een hoge bureaucratische last, bedrijfsmatig denken en het invoeren van prestatiecontracten bij de politie.<sup>17</sup> Politieambtenaren moeten zich focussen op liefst meetbare taken (bijvoorbeeld proces-verbalen uitschrijven, arrestaties verrichten), waardoor andere, voornamelijk hulpverlenende en ondersteunende, taken blijven liggen. Een uitkomst hiervan is dat agenten zich niet zonder meer met zaken als fout parkeren, hondenpoep, fietsen op de stoep, openbare dronkenschap, slapen op straat, ordinaire burenruzies en andere 'oneigenlijke taken' zouden moeten bezighouden. De politie is er hoofdzakelijk voor de opsporing en bestrijding van criminaliteit, waarbij gemeentelijke handhavers er zijn voor het uitvoeren van beleid gericht op het tegengaan of bestraffen van kleinere openbare ordeverstoringen.

Tot slot is er in Nederland al geruime tijd een beweging gaande richting nationalisering van de politie.<sup>18</sup> Hierbij gaat het om het bevorderen van samenwerking tussen politieonderdelen, het versterken van onder meer de ICT-infrastructuur (beheersondersteuning) en een organisatorische reorganisatie waardoor prioriteiten meer landelijk gaan worden bepaald. De vrees bestaat dat deze voortschrijdende nationalisering voorrang geeft aan 'hard' politiewerk (de bestrijding van georganiseerde misdaad bijvoorbeeld) en niet in overeenstemming is met lokaal ingebedde werkzaamheden. De afstand tussen burgers en agenten kan daardoor toenemen. Tegelijk is er vanuit het Rijk een tegengestelde beweging gaande die de verantwoordelijkheid voor (de regie over) veiligheid nadrukkelijker bij gemeenten neerlegt.<sup>19</sup> Dit proces is niet onomstreden. Onderzoek wijst uit dat juist gemeenten 'de zwakste schakel' vormen in het uitvoeren van lokaal ingebed integraal veiligheidsbeleid.<sup>20</sup> Evenzo kampen gemeenten met een 'handhavingstekort':<sup>21</sup> budgetten en deskundigheid op het terrein van opsporing en handhaving zijn beperkt. Daarom kan de opkomst van gemeentelijke handhaving ook worden geïnterpreteerd als een poging van gemeenten zich een steviger plek in het veiligheidsveld te verwerven. Gemeentelijke boa's bieden immers een duidelijke kans als vehikel voor het voeren van eigen beleid. Op het moment wordt er

stevig gewerkt aan de professionalisering van de aloude stadswachten, zodat het lokale bestuur krachtig kan optreden tegen veelvoorkomende ergernissen. Er lijkt zodoende een nieuwe arbeidsverdeling te ontstaan tussen de bestrijding van criminaliteit door de politie enerzijds, en het terugdringen van overlast, verloedering en kleine vergrijpen door gemeentelijke handhavers anderzijds.

### **Gemeentelijke handhavers als frontlijnwerkers**

Stadstoezicht is wat in de bestuurskundige literatuur een 'frontlijnorganisatie' wordt genoemd. Kenmerkend voor dit type organisaties is dat uitvoerende medewerkers rechtstreekse contacten onderhouden met burgers, contacten die veelal een morele lading hebben, onvoorspelbaar kunnen verlopen en aldus complex zijn.<sup>22</sup> Het gevolg is dat gemeentelijke handhavers onder constante druk staan. Zij moeten aan uiteenlopende claims voldoen, terwijl hun tijd en middelen schaars zijn. Om dan toch krachtig en met gezag te kunnen functioneren is beleidsvrijheid nodig. Of fraaier geformuleerd: uitvoerders op straat hebben behoefte aan 'discretionaire ruimte'<sup>23</sup> in hun omgang met burgers, en daarmee met het opleggen van sancties of het verlenen van hulp en service.

Er kunnen drie bronnen worden onderscheiden die deze discretionaire ruimte bieden: geldende wet- en regelgeving, organisatorische structuren van uitvoerende organisaties en de aard van het uitvoerende werk. Ten eerste zijn wetten en regels nooit absoluut; wetgeving bestaat uit abstracte richtlijnen die in concrete gevallen uiteenlopend kunnen worden ingevuld. Ten tweede is door het feit dat frontlijnwerkers meestal zelfstandig op straat opereren controle op hun doen en laten relatief gering. Organisaties stellen regelmatig ambigue doelen, waarmee medewerkers naar eigen inzicht kunnen omgaan, terwijl managers niet altijd en overal aanwezig zijn. En ten derde veronderstelt intermenselijke omgang inlevingsvermogen en improvisatie. Iedere situatie is anders. Zo bezien moet beleidsvrijheid als een essentieel onderdeel van het werk van gemeentelijke handhavers worden opgevat.

Om grip op de werkelijkheid te blijven houden ontwikkelen frontlijnwerkers, zoals handhavers, ook hun eigen methoden en technieken in contacten met burgers.<sup>24</sup> Zij ontwerpen bepaalde routines om extra werk te besparen en invloed uit te oefenen op het gedrag van mensen waar ze mee te maken krijgen. Gelijktijdig hebben frontlijnwerkers de neiging simplificaties of stereotypen op burgers te plakken. Gevoed door hun eerste intuïtie proberen handhavers bijvoorbeeld een snelle schifting te maken tussen 'cliënten' die wel en die niet worden aangesproken. Verder stellen frontlijnwerkers hun aspiratieniveau op de langere termijn regelmatig bij. Wie als een fanatieke handhaver begint, wordt met het verglijden der jaren meestal milder. Dit soort beleidsvrijheid en persoonlijke strategieën van frontlijnwerkers bepalen in hoge mate hoe een gemeentelijke dienst als Stadstoezicht dagelijks functioneert. Daarom is het

interessant om studie te maken van het werk van handhavers in de stedelijke openbare ruimte.

## Vraagstelling

De professionalisering van Stadstoezicht, en de bijbehorende opkomst van bevoegde handhavers, maakt het interessant te weten wie deze handhavers zijn en wat ze doen. Het doel van dit boek is daarom een gedetailleerd overzicht te geven van de alledaagse praktijk van toezicht en handhaving in een Amsterdamse context. De volgende vraag staat in de aankomende hoofdstukken centraal:

*Welk beleid wordt er gevoerd met betrekking tot de inzet van gemeentelijke handhavers op straat, hoe ziet hun dagelijks werk eruit, hoe kunnen zij worden gekarakteriseerd, en hoe verloopt de samenwerking met andere partijen?*

## Opzet en methoden

Stadstoezicht richt zich primair op preventief toezicht en handhaving van geldende wetten en regels. In sommige gevallen zijn deze taken minder zichtbaar of onzichtbaar voor het grote publiek. Medewerkers kijken bijvoorbeeld meer dan 100 gemeentelijke camera's uit die bewegingen van mensen in delen van Amsterdam nauwlettend in de gaten houden. Een tweede voorbeeld is het toezicht op vergunningen van bordelen en aanverwante bedrijfsmatige vormen van prostitutie in het Wallengebied. Naast het controleren van de geldende vergunningvoorwaarden houden de handhavers zich bezig met het signaleren van misstanden, onder andere mensenhandel. Ze worden in hun werk door de zedenpolitie ondersteund. Ten derde is de meldkamer van Stadstoezicht betrokken bij de coördinatie van grote evenementen in de stad. Medewerkers dragen bij aan de communicatie en informatie-uitwisseling tussen organisaties. Evenwel staat het grootste deel van de activiteiten die Stadstoezicht verricht in het volle licht van de straat. Handhavers zijn opvallend geüniformeerd aanwezig. Daarom spelen zij in dit onderzoek de hoofdrol.

We hebben deels om pragmatische, deels om inhoudelijke redenen voor onderzoek naar Stadstoezicht in Amsterdam gekozen. Pragmatisch, vanwege goede relaties en contacten in het hoofdstedelijke veiligheidsveld.<sup>25</sup> Inhoudelijk, omdat in Amsterdam het professionaliseringstraject van onbevoegde naar bevoegde handhavers in volle gang is. Vanuit deze optiek hebben we drie casestudies geselecteerd die prominente en zichtbare werkterreinen van Stadstoezicht beslaan. De drie onderzochte cases zijn het 'Veiligheidsteam Openbaar Vervoer' (VOV), het 'Taxi-team' en een 'HOR-team'. Dit laatste team maakt onderdeel uit van meerdere stageteams genoemd naar de leergang Handhaving Openbare Ruimte. Alle drie de teams bestaan uit bevoegde handhavers; betrokkenen zijn handhavers toezicht en veiligheid (htv'ers) met een boa-diploma.

De insteek van ons onderzoek is om inzicht te krijgen in uiteenlopende specialistische praktijken van toezicht en handhaving in de gemeente Amsterdam door het intensief vergaren van kwalitatieve informatie over de beroepspraktijk van diverse typen gemeentelijke handhavers.<sup>26</sup> Hieronder worden de drie cases nader geïntroduceerd.

### *Drie casestudies*

Het VOV is een operationeel samenwerkingsverband tussen Stadstoezicht en de Amsterdamse politie dat tot doel heeft de objectieve en subjectieve veiligheid in het openbaar vervoer (trein, bus, metro, pont) te vergroten. Het VOV richt zich voornamelijk op zogenoemde 'hot spots' van criminaliteit en overlast, en op specifieke doelgroepen zoals veelplegers en jeugd. De tweede casus betreft het Taxi-team. Dit team zorgt voor de handhaving van het taxibeleid op de standplaats voor de ingang van het Centraal Station te Amsterdam. Hier mogen alleen taxi's komen met een kwaliteitskeurmerk. Htv'ers letten erop dat de chauffeurs zich aan de in hun vergunning gestelde voorwaarden houden en reguleren het komen en gaan van auto's. De laatste casus draait om het HOR-team. Dit zijn vrij nieuwe stageteams, waarvan de deelnemers hun vaardigheden in de praktijk naar een hoger niveau moeten brengen. De insteek van het HOR-team is om handhaving een meer integraal karakter te geven.<sup>27</sup> Hiermee wordt bedoeld dat medewerkers van Stadstoezicht worden opgeleid tot bevoegde handhavers die in de toekomst op allerlei beleidsterreinen (denk aan milieu, parkeren, apv) kunnen acteren. Zodoende verkrijgen zij een steviger en meer zelfstandige plek in het lokale veiligheidsveld. HOR-teams opereren in diverse woonwijken van de stad. Hun insteek is de aanpak van hardnekkige problematiek. Het onderzochte HOR is gestationeerd in Amsterdam-West en heeft een taakaccent 'overvallen in winkelgebieden'.

### *Etnografisch onderzoek*

Het uitgevoerde empirische onderzoek heeft een etnografische insteek. We hebben werknemers van Stadstoezicht in hun 'natuurlijke omgeving' gevolgd teneinde zo veel mogelijke informatie te vergaren over de aard van hun werk en de opvattingen die zij hierover hebben. Bij het vergaren van informatie is gebruikgemaakt van 'triangulatie' – dat wil zeggen: we hebben verscheidende bronnen aangeboord om tot inzichten te komen.<sup>28</sup> De eerste bron bestaat uit documenten en websites die informatie bieden over het beleid van de Directie Openbare Orde en Veiligheid en de Dienst Stadstoezicht ten aanzien van de professionalisering van gemeentelijke handhavers in Amsterdam. Deze databronnen bieden de bestuurlijke achtergrond waartegen we het veldwerk hebben uitgevoerd. Het veldwerk zelf bestaat uit participerende observaties en interviews. Hierbij worden een oriënterende en uitvoerende fase onderscheiden.

*De oriënterende fase*

In de oriënterende fase, eind 2010, hebben we informele gesprekken gevoerd met leidinggevendenden binnen Stadstoezicht. Het doel was na te gaan welke werkzaamheden gemeentelijke handhavers in Amsterdam verrichten en welke cases geschikt waren voor ons veldwerk. Ook hebben de gesprekken bijgedragen aan het draagvlak dat nodig was om het onderzoek binnen de organisatie uit te kunnen voeren. Vanuit de leiding van Stadstoezicht zijn de drie onderzochte teams (VOV, Taxi, HOR) ingelicht en is ervoor gezorgd dat we daadwerkelijk konden gaan observeren en interviewen. Parallel hieraan hebben we op het kantoor van Stadstoezicht archiefonderzoek verricht naar beleidsstukken en ander schriftelijk materiaal. Tevens hebben we een scan gemaakt van wetenschappelijke literatuur om onderzoeksthema's en bijbehorende concepten verder aan te scherpen. Thema's die opkwamen zijn de beroepspraktijk van handhavers, hun werkcultuur, hun werkstijl, en de samenwerking met andere partijen zoals de politie. Met behulp hiervan hebben we een globale topiclijst voor de participatie en interviews opgesteld.

*De uitvoerende fase*

In de uitvoerende fase, die liep van januari tot en met mei 2011, hebben we alle drie de teams geobserveerd en in hun dagelijkse praktijk geparticipeerd. In totaal is er achttien werkdagen met de handhavers meegelopen. Dit leverde in totaal 170 uur aan participerende observatie op. Tijdens de betreffende werkdagen is er van begin tot eind aan de diensten meegedaan. Afhankelijk van het team vond de participerende observatie 's morgens, 's middags, 's avonds of 's nachts plaats. Het VOV-team en HOR-team zijn voornamelijk tijdens in de ochtend, middag en avond actief. Daarentegen begint het Taxi-team pas laat in de middag om 16.00 uur en eindigt die dienst om 2.30 uur in de nacht. Gedurende de participerende observaties hebben we gelet op de taken en activiteiten van handhavers, hun contact met burgers, hun gebruik van juridische bevoegdheden, hun mentaliteit en wijze van opereren, hun aansturing door teamleiders en hun samenwerking met derden, politieambtenaren voorop. Voorts bood het meelopen in de praktijk mogelijkheden tot het bijwonen van briefings alsmede informele gesprekken tijdens bijvoorbeeld de koffie en lunch wat de nodige interessante informatie opleverde.

Naast participerende observaties en informele gesprekken hebben we in totaal twintig formele interviews gehouden. De eerste twee van deze gesprekken waren met de managers op het kantoor van Stadstoezicht. De geïnterviewde managers zijn eindverantwoordelijk voor het functioneren van de drie onderzochte teams. Daarna hebben we respectievelijk met het VOV-team, het Taxi-team en het HOR-team meegelopen. Per team is de teamleider geïnterviewd. Tevens zijn per team vijf interviews gehouden met uitvoerende werknemers. Deze werknemers waren overwegend van het



mannelijk geslacht, van een wat hogere leeftijd (gemiddeld in de vijftig) en ervaren in het werk dat zij deden (veel dienstjaren). Deels ging het om mensen die zich bij Stadstoezicht omhoog hebben weten te werken tot boa. Een ander deel is bij Stadstoezicht ingestroomd vanuit andere gemeentelijke diensten zoals het Gemeentelijk Vervoersbedrijf (GVB). Deze respondenten konden veel vertellen over het reilen en zeilen op de werkvloer van gemeentelijk toezicht en de professionaliseringsslag die momenteel bij Stadstoezicht gaande is.

### *Reflecties op de onderzoeksaanpak*

Een nadeel van etnografisch onderzoek, meest specifiek de participerende methode, is dat de onderzoeker zelf deel gaat uitmaken van zijn eigen studie. Als buitenstaander oefen je zodoende onvermijdelijk invloed uit op de omgeving waarin de respondenten werken. Om dit effect te minimaliseren hebben we getracht zoveel mogelijk in de drie onderzochte handhavingsteams te integreren. Dat is behoorlijk gelukt, omdat één van de onderzoekers (Ernst Bron, een politiemann) in een uniform van Stadstoezicht de straat op is gegaan. Hij maakte als een soort van stagiair onderdeel van de teams uit. Wel hebben we om ethische redenen alle tijdelijke collega's bij Stadstoezicht ingelicht dat het niet om een echte stage, maar vooral om sociaalwetenschappelijk onderzoek ging. Door één van hen te worden is vervolgens getracht ieders vertrouwen te winnen. Onze opzet lijkt geslaagd door de ervaren medewerking en openheid van mensen. Velen vonden het heel leuk dat een onderzoeker interesse toonde voor het vak van gemeentelijke handhaving en ook uitgebreid over hun professie rapporteerde. Alle interviews en observaties zijn uitgewerkt in geanonimiseerde verslagen. De volgende hoofdstukken bevatten de weerslag van onze bevindingen.

### **Leeswijzer**

De opzet van dit boek is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de literatuur die als inspiratie heeft gediend voor de wetenschappelijke kadering van het onderzoek. Omdat er slechts summier studie is verricht naar gemeentelijke handhavers, hebben we gezocht naar aanpalende publicaties over politie en beveiliging als ook over buitenlandse voorbeelden die enigszins vergelijkbaar zijn met Stadstoezicht in Nederland. Hoofdstuk 3 bevat de politiek-bestuurlijke context en het beleid van de Gemeente Amsterdam en Stadstoezicht met betrekking tot de professionalisering van onbevoegd naar bevoegd toezicht. Ook komt de definiëring van centrale concepten – toezicht, handhaving, buitengewoon opsporingsambtenaren – aan bod. Hoofdstuk 4 tot en met 6 geven een overzicht van resultaten die uit het veldwerk naar voren komen. Achtereenvolgens gaan we in op de werkvloer en wat daar gebeurt, typeren we handhavers in hun optreden en in hun visies op het werk, en belichten we de relaties



die Stadtoezicht met andere organisaties in het veiligheidsveld onderhoudt. In hoofdstuk 7 trekken we conclusies en sluiten we af met enkele beschouwingen.

## 2. Een theoretische verkenning

### Inleiding

Vanaf de jaren zestig en zeventig wordt er sociaalwetenschappelijk onderzoek verricht naar de praktijk, cultuur en het functioneren van de politie. Sinds de jaren tachtig en negentig is daar het besef bijgekomen dat ‘politie’ meer behelst dan de overheidsorganisatie die we allemaal kennen. Zoals de Nederlandse socioloog Cachet opmerkt: ‘Politie is niet zo uniek als praktijkmensen denken. Politie behoort tot een meer algemene categorie van controlemechanismen.’<sup>1</sup> Zijn zienswijze betekent een bredere opvatting van wat in het alledaagse spraakgebruik onder ‘politie’ wordt verstaan: ook buiten de sfeer van de specifieke politieorganisaties zijn er diensten en instellingen die activiteiten verrichten die onder de noemer ‘politie’ vallen.<sup>2</sup> Op deze manier opgevat is ‘politie’ omvattender dan de bekende ‘blauwe’ organisatie alleen. Het gaat op een abstracter niveau ook om een gedragsregulerende functie (*policing* in het Engels) die verschillende partijen, waaronder gemeentelijke handhavers, uitoefenen. Vervolgens is het interessant te weten wat de praktijk van gemeentelijke handhaving inhoudt en hoe gemeentelijke handhavers kunnen worden gekenschetst. Lijken zij qua taken, cultuur en stijl ook echt op politieambtenaren of gaat het om een geheel eigenstandige beroepsgroep?

Vanwege het gebrek aan specifieke informatie over gemeentelijke handhavers gaan we bij een theoretische omlijsting van bovenstaande vragen te rade in meer algemene politie- en veiligheidsliteratuur, met bijzondere aandacht voor publicaties over wat ‘pluralisering’<sup>3</sup> of ‘multilateralisering’<sup>4</sup> van de politiefunctie wordt genoemd – dat wil zeggen: de constatering dat de term ‘politie’, naast reguliere agenten, ook andere publieke en private functionarissen insluit. Vanuit het besef dat deze veelheid aan partijen samenhang behoeft, spreken auteurs wel van een *police extended family* of *Großfamilie* bestaand uit niet al te verre ‘neven’ en ‘nichten’ van de politie.<sup>5</sup> In Groot-Brittannië zijn bijvoorbeeld *community wardens* actief die overeenkomsten vertonen met onbevoegde toezichthouders (of klassieke stadswachten) in ons land. Tevens is daar de functie van *police community support officer* (pcso) ingevoerd, die redelijk vergelijkbaar is met de Nederlandse rang van politiesurveillant, maar eveneens doet denken aan boa’s. Verder zijn er Noord-Amerikaanse functies, zoals straatambassadeurs, bekend die enigszins vergelijkbaar zijn met onbevoegde toezichthouders. Tot slot vormt de literatuur over particuliere beveiligers een bron van inspiratie. Op basis hiervan komen we tot een theoretisch kader dat uit vier onderdelen bestaat: de beroepspraktijk, beroepscultuur,

werkstijl en samenwerkingsverbanden van gemeentelijke handhavers. In onderstaande paragrafen komen deze onderdelen aan de orde.

## Beroepspraktijk

Gevoed door spectaculaire verslaggeving en gedramatiseerde series wordt ‘politie’ door het grote publiek vaak vereenzelvigd met ‘boeven vangen’. Volgens Bayley berust deze *common sense* op ‘een mythe’.<sup>6</sup> Hij stelt dat er geen causale verbanden te vinden zijn die de hypothese ondersteunen dat meer politie tot minder criminaliteit leidt. Bovendien blijkt dat de politie in haar dagelijks werk op straat relatief weinig met criminaliteitsbestrijding te maken heeft. Desalniettemin is het een hele opgave om de kerntaak van de politie in woorden te vangen.<sup>7</sup> Ten eerste bestaat er een grote verscheidenheid aan diensten en specialismen; rekerchewerk is iets anders dan noodhulp. Ten tweede maakt de context van politiewerk erg uit; het ene land is het andere niet, een grote stad is onvergelykbaar met een klein dorp. En ten derde worden steeds meer partijen onder de term ‘politie’ geschaard. Uit nationale en internationale publicaties blijkt in ieder geval dat ‘veel private en publieke handhavers het contact met burgers overnemen van een steeds meer specialistische, op *crime fighting* en repressie gerichte, politie’.<sup>8</sup> Hieronder verkennen we wat dit betekent voor de definitie van ‘politie’. Op basis van onze literatuurverkenning proberen we de kern van wat gemeentelijke handhavers doen, en de bijbehorende randvoorwaarden voor effectief functioneren, samen te vatten.

### *Een essentialistische benadering*

Zoals geconstateerd is het beroep ‘politie’ niet gemakkelijk te omschrijven in een afgebakende set van bezigheden. Dientengevolge zijn politiewetenschappers zich gaan toeleggen op de essentie van ‘politie’, met name als het gaat om straatwerk. Wat maakt ‘politie’ zo uitzonderlijk? Een nog immer invloedrijke benadering is die van de Amerikaanse politiesocioloog Bittner. Ruim veertig jaar geleden karakteriseerde hij de rol van modern politiewerk als het bevorderen van de sociale orde, waarbij agenten over de unieke competentie beschikken om ‘niet-onderhandelbare’ (fysieke) dwang, zelfs dodelijk geweld, toe te passen indien dat noodzakelijk is.<sup>9</sup> In deze karakterisering van ‘politie’ wordt van agenten verwacht dat zij de vrede en orde bewaren, alsook allerlei urgente problemen acuut aanpakken en afhandelen.<sup>10</sup> In voorkomende gevallen kan dat op verzet van betrokkenen stuiten. Onder deze omstandigheden is het soms onvermijdelijk om tot ordehandhaving over te gaan, maar meestal lopen moeilijke situaties zonder inzet van dwang (en geweld) af. Daarmee verliest Bittner de meer dienst- en serviceverlenende aspecten van politiewerk niet uit het oog. Hij ziet het oplossen van incidenten juist als een elementaire politietaak, waarbij een invoelende houding noodzakelijk is – zij het dat agenten altijd tot repressief (handhavend) optreden kunnen overgaan.

Bovenstaande opvatting van wat de kern is van wat dienders doen, komt terug in meer recente, reeds aangestipte discussies over ‘politie’ als een brede gedragsregulerende functie. In één volzin kan de politiefunctie worden omschreven als ‘het in een maatschappelijk systeem handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid (vrijwaring tegen schade en verlies), zo nodig door dwang’.<sup>11</sup> Deze definitie betekent dat ‘politie’ als functie niet alleen tot het domein van politieambtenaren behoort, maar ook tot het domein van gemeentelijke handhavers en andere (private) veiligheidsprofessionals.<sup>12</sup> Auteurs vatten de politiefunctie daarbij op als een vorm van ‘formele sociale controle’, of anders geformuleerd: op geldende regels gebaseerd toezicht (en indien nodig: opsporing en handhaving) dat wordt uitgeoefend door allerlei professionals, inclusief gemeentelijke handhavers.<sup>13</sup> Dit in tegenstelling tot informele vormen van sociale controle die gebaseerd zijn op ongeschreven omgangsvormen. Anders dan via een ‘derde partij’ (een politieambtenaar, gemeentelijke handhaver of particuliere beveiliging) proberen mensen elkaars gedrag rechtstreeks te beïnvloeden en desnoods te corrigeren.

Hoewel de klassieke insteek van Bittner nog steeds overtuigt en inspireert, hebben onderzoekers in de loop der tijd wel enige kanttekeningen en aanvullingen bij zijn opvattingen geplaatst. Deze addenda zijn van betekenis voor een verdere theoretische doordenking van de politiefunctie in relatie tot gemeentelijke handhavers. We behandelen er zeven. Ten eerste is er in Nederland een duidelijk onderscheid tussen bevoegde handhavers (of boa’s) en politieambtenaren, omdat alleen de laatsten uitgebreidere (gewelds)bevoegdheden hebben. Toch kunnen boa’s burgers om een identiteitsbewijs vragen en bekeuringen uitdelen; sommige zijn ook uitgerust met handboeien en een wapenstok. Zij hebben dus het juridische mandaat om dwangmiddelen in te zetten die voor de rest van de bevolking illegaal zijn, maar dit mandaat is veel beperkter dan het ‘niet-onderhandelbare’ politiegeweld waar Bittner over schrijft.<sup>14</sup> Het monopolie op het legitieme gebruik van dodelijk geweld blijft in handen van de politie.

Ten tweede valt op dat dwang en geweld definiërende elementen van ‘politie’ zijn, maar op hetzelfde moment als een ‘noodzakelijk kwaad’ worden beschouwd. Het gebruik ervan moet zo minimaal mogelijk zijn.<sup>15</sup> De inzet van dwang, en desnoods geweld, is een *ultimum remedium* wanneer alle andere opties hebben gefaald. Samenhangend, ten derde, is het belangrijk te beseffen dat vaak alleen al het zichtbaar zijn, en daarmee de mogelijkheid tot ingrijpen, genoeg is voor gedragsveranderingen op straat.<sup>16</sup> De meeste mensen passen bijvoorbeeld hun snelheid aan wanneer een patrouillewagen passeert, of besluiten niet op de stoep verder te fietsen in het zicht van een gemeentelijke boa. Hier vloeit, ten vierde, uit voort dat politie(achtig) werk niet alleen om reactief ingrijpen draait. Van geüniformeerde veiligheidsprofessionals gaat idealiter een preventieve werking uit. Tevens is het de bedoeling dat de zichtbare aanwezigheid van agenten, gemeentelijke handhavers en private beveiligers op bepaalde ‘hot spots’ burgers geruststelt<sup>17</sup> – al kan een overdaad aan uniformen schaden.

Ten vijfde bestaat politiewerk uit meer dan ‘vlug ingrijpen en weer wegwezen’ alleen. Sluipende processen zoals criminalisering en aanhoudende verstoringen van de openbare orde die op langere termijn een ontwrichtende werking kunnen hebben, moeten evenzogoed worden opgespoord en aangepakt.<sup>18</sup> Een langdurige inzet van politieambtenaren of gemeentelijke handhavers kan nodig zijn. Bovendien (als zesde punt) hechten burgers niet alleen aan snel en accuraat ingrijpen door politieambtenaren en andere veiligheidsprofessionals; zij stellen een rechtvaardige behandeling eveneens op prijs. De mate waarin zij zich fair bejegend voelen bij het nemen van beslissingen (‘procedurele rechtvaardigheid’ genaamd)<sup>19</sup> is van groot belang voor hun bereidheid vrijwillig regels op te volgen. Zelfs het krijgen van een bekeuring zullen mensen als legitiem accepteren wanneer zij de billijkheid daarvan inzien. Belangrijke aspecten daarbij zijn dat gezagsdragers burgers gelijk behandelen (non-discriminatie) en dat burgers de mogelijkheid tot inspraak (*voice*) behouden in geval van bijvoorbeeld een gerezen klacht.

In de laatste plaats laten studies zien dat de moreel-symbolische dimensie van (publieke) autoriteit minstens zo’n grote rol speelt als de instrumentalistische dimensie (het volgen van procedures en het eventuele gebruik van dwang- en geweldsmiddelen). Het werk van dienders is in deze opvatting vooral verbonden met collectieve opvattingen over gemeenschap, identiteit en ‘goed’ versus ‘kwaad’.<sup>20</sup> Burgers moeten zich met politiemensen en andere (publieke of private) veiligheidsprofessionals kunnen identificeren, willen deze beroepskrachten daadwerkelijk overwicht en gezag uitstralen. Dat kan alleen als burgers het vertrouwen hebben dat politiemensen, maar ook gemeentelijke handhavers, streven naar orde en recht, potentiële slachtoffers beschermen en maatschappelijk geaccepteerde normen bevestigen. De volgende paragraaf schetst de kernactiviteit van gemeentelijke handhavers in het licht van voorgaande overwegingen.

### *De kernactiviteit van gemeentelijke handhavers*

In onderhavige studie vatten we het dagelijks werk van bevoegde gemeentelijke handhavers op als het uitoefenen van de politiefunctie. De kern van hun werk kan daarmee worden omschreven als ‘normatieve begrenzing’<sup>21</sup> – of in alledaags spraakgebruik uitgedrukt: het handhaven van de openbare orde (normen en regels). Deze kernactiviteit overlapt met het onderhouden van contact met burgers, het preventief aanwezig zijn op risicovolle plaatsen zoals een druk stadscentrum en het opsporen van strafbare feiten.<sup>22</sup> Willen gemeentelijke handhavers (boa’s) effectief functioneren, dan moeten zij aan tenminste drie randvoorwaarden voldoen. De eerste randvoorwaarde is dat zij terughoudend en beheerst met hun bevoegdheden omgaan. Rigide handhaven werkt contraproductief. De tweede randvoorwaarde is dat burgers de uitkomst van een beslissing die een bevoegd handhaver neemt (zoals het uitschrijven van een proces-verbaal) als rechtvaardig beoordelen. Kenmerkend voor een als rechtvaardig ervaren beslissing is dat handhavers consistent, onbevooroordeeld en (ethisch) correct handelen. En de derde, meer abstracte randvoorwaarde is dat het werk van handhavers

een affectief karakter heeft; mensen moeten door hun symbolische uitstraling van 'orde' het geruststellende idee (*reassurance*) hebben dat er altijd adequate hulp in de buurt is. Als handhavers dit gevoel kunnen oproepen, zullen mensen zich ook eerder emotioneel geëngageerd voelen aan hun werk en beslissingen.

## Beroepscultuur

Het thema 'cultuur' is prominent aanwezig in onderzoek naar de politie. De aanname is dat dit een grote invloed heeft op de wijze waarop agenten hun werk doen. Aangezien er nooit onderzoek is gedaan naar de beroepscultuur van gemeentelijke handhavers, maar zij wel gelijkenis vertonen met agenten, wordt de *body of knowledge* over politiecultuur als uitgangspunt genomen. Een kanttekening die bij publicaties over politiecultuur kan worden gemaakt, is dat deze term voornamelijk voor de duiding van kwalijke verschijnselen binnen de politie wordt gebruikt.<sup>23</sup> Daarenboven zijn bevindingen vooral afkomstig uit Amerikaans en Brits onderzoek. Hierdoor bestaat er nauwelijks zicht op de politiecultuur in Nederland. Ondanks dergelijke tekortkomingen zullen we het standaardbeeld dat in de literatuur bestaat kort neerzetten.<sup>24</sup>

In de eerste plaats zouden politiemensen een 'bijzondere missie' aan hun baan toeschrijven. Agenten vatten politiewerk op als het beschermen van kwetsbare burgers in een wereld vol verderf en criminaliteit. Politiewerk is voor hen niet zomaar een baan, maar een manier van leven. Hieruit volgt, ten tweede, dat agenten actiegericht zijn. Zij willen handelen als burgers een appel op hun doen. Machogedrag is daarbij onontbeerlijk. Samenhangend, ten derde, bestaat politiewerk vooral uit praktisch handelen, wat een afkeer van theoretische kennis en filosofische reflectie met zich meebrengt. Ten vierde, en enigszins tegenstrijdig met het enthousiaste 'doekarakter' van politiewerk, zouden agenten pessimistisch en cynisch zijn. Dit laatste als zelfbeschermingsmechanisme (*coping*) tegen het knagende gevoel dat al hun inzet uiteindelijk een beperkt effect op criminaliteit en onveiligheid heeft. Als gevolg hiervan staan politiemensen wantrouwend tegenover iedereen die niet 'blauw' is (een vijfde kenmerk van politiecultuur). In hun optiek hebben burgers en politici geen flauw benul wat het betekent om 'echt' politiewerk te doen.

Een zesde, gerelateerd kernmerk is dat agenten een gesloten front vormen tegenover de buitenwereld. Zij ervaren een sterke onderlinge solidariteit en sluiten de rijen in geval van interne misstanden. Als agenten in spannende situaties op elkaar moeten kunnen vertrouwen, willen ze niet als 'matennaaiers' te boek staan. Tot slot betekent het (zelfgekozen) sociale isolement van politieambtenaren dat zij er conservatieve opvattingen op nahouden. Veranderingen in de politieorganisatie worden met argusogen bekeken. Tevens zouden er onder agenten meer dan gemiddeld negatieve sentimenten over etnische minderheden heersen. Uiteraard kan deze opsomming van de Angelsaksische politiecultuur worden bekritiseerd als te statisch, universalistisch en negatief, al komt uit een sporadische empirische studie in ons land naar voren dat kenmerken van deze

cultuur ook binnen het Nederlandse politieapparaat aanwijsbaar zijn.<sup>25</sup> Voor gemeentelijke handhavers moet bovendien worden opgemerkt dat zij een gerelateerde, maar wellicht toch ook andersoortige, beroepsgroep vormen. Elementen van politiecultuur hoeven voor hen helemaal niet op te gaan. In de loop van de komende hoofdstukken willen we hier beter de vinger achter krijgen.

### *Een gestigmatiseerd beroep?*

Een blik op de beperkte internationale literatuur over nieuwe typen ‘politieachtige’ professionals zoals particuliere beveiligers en *police community support officers* (psco’s) leert dat aan deze krachten een extra cultureel kenmerk kan worden toegevoegd. Niet iedereen ziet hen voor ‘vol’ aan: stigmatisering door burgers ligt op de loer. Met enige meewarigheid wordt er over ‘plastic politie’<sup>26</sup> gesproken; het zijn dienders die het toch niet helemaal hebben gehaald. Vanwege de historische achtergrond van gemeentelijke handhavers in Nederland (zij komen voort uit een werkgelegenheidsproject) kleven zulke stigma’s mogelijk ook aan hun verschijnen. Welke gevolgen kan dit voor gemeentelijke handhavers hebben?

Uit een studie naar particuliere beveiligers in het Verenigd Koninkrijk komt naar voren dat, afhankelijk van hun werkomgeving, sommigen op politieambtenaren kunnen lijken (karakterisering is dan ‘machismo’, ‘hang naar actie en gevaar’, ‘onderlinge solidariteit’). Anderen lopen echter met een inferieur zelfbeeld rond. Zij kennen zichzelf een lage sociaaleconomische status toe, en willen liever ergens anders zijn en iets anders doen.<sup>27</sup> Eenzelfde observatie geldt voor pcso’s als de laagste rang binnen het Britse politieapparaat. Is het niet het grote publiek dat op hen neerkijkt dan komt misprijzen wel van de eigen, reguliere politiecollega’s.<sup>28</sup> Dat kan tot teleurstelling en gebrekkige beroepsmotivatie van deze professionals leiden.

Canadees onderzoek onderstreept daarentegen dat beveiligers niet per se met een gebrek aan prestige zitten. Respondenten stellen bijvoorbeeld nuchter vast dat politieambtenaren eveneens met disrespect van burgers te maken hebben.<sup>29</sup> Tevens roept het onderzoek de vraag op in hoeverre particuliere beveiligers (maar hetzelfde kan over gemeentelijke handhavers worden gezegd) zichzelf echt vergelijkbaar vinden met politieambtenaren.<sup>30</sup> Particuliere beveiligers verrichten weliswaar werk dat overeenkomt met wat de politie doet, maar verschillen zij eveneens aanwijsbaar. Dit heeft onder meer te maken met het geweldsmonopolie dat in handen is van de politie. Beveiligers hebben simpelweg minder instrumenten tot hun beschikking om in te grijpen in geval van ordeverstoringen (een argument dat voor boa’s overigens in beperktere mate opgaat). Voorts beschouwen beveiligers zichzelf voornamelijk als assistenten van de politie en hebben ze een (deels) afwijkend takenpakket. Agenten verrichten bijvoorbeeld geen werk in de sfeer van sleutelbeheer of het sluiten van ramen en deuren van gebouwen die onder bewaking staan.<sup>31</sup> Vanwege deze verschillen is er mogelijk sprake van uiteenlopende beroepsgroepen met unieke culturen. Concluderend kan worden gesteld dat ‘neven’ en ‘nichten’ van de politie, waaronder gemeentelijke handhavers,

kunnen worden geconfronteerd met dedain vanuit de bevolking of vanuit andere professionals in het veiligheidsveld. Dit kan onderdeel worden van hun beroepscultuur (inferieur zelfbeeld, geen liefde voor het werk), maar zulks is niet noodzakelijkerwijs het geval. Niet alle veiligheidsprofessionals vergelijken zichzelf krampachtig met de politie, en vormen wellicht veeleer een heel eigen professie met dito beroepscultuur en beroepseer.

### *Managers en uitvoerders*

Een laatste thema dat opduikt in de literatuur over politiecultuur is het onderscheid tussen managers en uitvoerders; aan de top gaat het er anders aan toe dan op de werkvloer. Onderzoek naar de opbouw en inrichting van politieorganisaties (maar bevindingen kunnen ook meer in het algemeen voor hiërarchisch georganiseerde organisaties gelden) wijst op vier kenmerken die betrekking hebben op de verhouding tussen verschillende niveaus van opereren.<sup>32</sup> Ten eerste zijn politieorganisaties *top-down* vormgegeven: coördinatie en sturing vindt ‘van bovenaf’ plaats. Dit wil niet zeggen dat alle instructies zonder aarzelen worden opgevolgd. Door interne (bureaupolitieke) strijd kunnen gezagsstructuren en controlemechanismen zelfs zwak zijn ontwikkeld. Bovendien hebben frontlijnwerkers (of uitvoerende professionals) een behoorlijke discretionaire ruimte – zie eerder ook hoofdstuk 1 – om het beleid naar hun eigen hand te zetten.

Ten tweede vindt socialisering van nieuwkomers meestal plaats door het opdoen van praktijkervaring. Groentjes die de straat opgaan, worden door hun meer senioren collega’s als het ware opgevoed. Managers en leidinggevendenden staan meer op afstand. Ten derde heeft de rang van medewerkers binnen hiërarchische organisaties invloed op hun ethos en cultuur. Professionals op de werkvloer zouden zichzelf als ‘ware’ politiemensen percipiëren, die uit overtuiging voor een levenslange carrière binnen de organisatie hebben gekozen. Over managers en leidinggevendenden wordt opgemerkt dat zij lang niet altijd ‘blauw’ zijn en makkelijk naar een baan buiten de politie switchen. Tevens zouden managers meer waarde hechten aan politieke beslommingen dan aan praktische zaken waar uitvoerders elke dag tegenaan lopen. Dit type beelden over en weer is duidelijk niet bevorderlijk voor het onderlinge vertrouwen tussen organisatie-niveaus van management en werkvloer.

Tot slot is een prominente rol weggelegd voor teamleiders als ‘mediators’ tussen het hogere management en de operationele krachten. Zij zijn een belangrijk informatie-kanaal en oefenen formeel (het stellen van regels) en informeel (het vervullen van een voorbeeldfunctie of het voeren van één-op-ééngesprekjes) invloed uit op het gedrag van werknemers. In deze functie moet een teamleider het beleid vanuit het management kunnen doorvertalen naar de werkvloer, maar ook het management sensitief kunnen maken voor wat er op diezelfde werkvloer leeft. Het ontbreken van zo’n verbindende vocabulaire tussen managers, teamleiders en uitvoerders kan leiden tot conflicten binnen de organisatie. In het ergste geval besluiten uitvoerders tot tegenwerking,



waardoor zij hun individuele voorkeuren boven die van de organisatie gaan stellen. Het is dus de vraag op wat voor wijze frontlijnwerkers zoals politieambtenaren en gemeentelijke handhavers worden aangestuurd ('institutionele logica') en de effecten die dat sorteert op hun handelen ter plekke ('situatieve logica').<sup>33</sup> Met dit laatste krijgen burgers uiteindelijk te maken. Frontlijnwerkers zijn immers het gezicht van de organisatie waarmee burgers persoonlijk in contact staan.

## Werkstijlen

Uit wetenschappelijke literatuur over de culturen en werkstijlen van particuliere beveiligers en toezichthoudende (of handhavende) functionarissen rijst een tweeledig beeld op. Aan de ene kant komt uit een Schotse studie naar voren dat *community wardens* (vergelijkbaar met onbevoegde stadswachten) een belangrijke sociale taak hebben bij het tegengaan van zwerfvuil, vandalisme en overlastgevend gedrag.<sup>34</sup> Een vergelijkbare taak hebben straatambassadeurs in de Verenigde Staten en Canada.<sup>35</sup> Het doel van deze ambassadeurs is om een 'schone en veilige' omgeving te creëren, zonder dat zij met politiemensen worden geassocieerd. Straatambassadeurs stralen eerder iets als 'gastheerschap'<sup>36</sup> uit. Aan de andere kant komen we een, voor Nederlandse begrippen ongewoon, beeld van private 'parapolitie'<sup>37</sup> tegen. Dit zijn geharnaste beveiligers die, eventueel met grof geweld, criminelen te lijf gaan. Beide extremen laten zien dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de cultuur, en daarmee de werkstijl, van politieachtige professionals. De eerstvolgende paragraaf behandelt het verband tussen beroepscultuur en werkstijl. Daarna schetsen we een viertal archetypische werkstijlen die in de politieliteratuur worden onderscheiden.

### *Een riskant beroep?*

Het populaire, en ook aantrekkelijke, beeld van politiewerk is dat agenten in een vijandige omgeving vol spanning en gevaar werken. Zij hebben een riskant beroep. Gevaarsituaties kunnen uiteenlopen van verbale en non-verbale agressie zoals beledigen, schelden en dreigen tot en met het daadwerkelijk aanwenden van fysiek geweld. Concrete uitingen hiervan zijn verzet bij een aanhouding, onberekenbare personen die zich agressief gedragen, hinderlijke omstanders, spontaan publieksgeweld, escalatie bij een (buren)ruzie en regelrechte intimidatie. Onderzoek toont aan dat geweldgebruik door burgers tegen agenten uitgedrukt als promillage van de totale politiesterkte tussen 1970 en 2000 is verdubbeld in Nederland.<sup>38</sup> In dit opzicht heeft zich een verharding tussen burgers en agenten afgetekend, al komt uit hetzelfde onderzoek naar voren dat de politie zelf niet navenant meer geweld is gaan gebruiken.

Over de mate van verbaal of fysiek geweld tegen *community wardens* en pcso's is niets bekend. Wel maakt een studie onder pcso's duidelijk dat de helft van de respondenten zich zorgen maakt over hun persoonlijke veiligheid, terwijl de andere helft dat niet doet.<sup>39</sup> Meningen zijn verdeeld. Onderzoek onder 48 Britse particuliere beveiligers

concludeert dat schelden, dreigen en beledigen vervelend terugkerende fenomenen zijn. Fysieke schade (bulten, blauwe plekken, schaafwonden) komt minder voor, maar een kwart heeft er toch één of meerdere malen per jaar mee te maken. In lijn hiermee klagen beveiligers dat zij geïsoleerd opereren (de politie kan niet altijd snel ter plekke zijn; respondenten ervaren weinig begrip vanuit het eigen management), wat hun veiligheidsgevoel vanzelfsprekend niet ten goede komt.<sup>40</sup> Net als bij agenten leeft dus ook onder politieachtige ‘neven’ en ‘nichten’ het besef dat zij een zeker risico lopen bij de uitoefening van hun vak.

Behalve dat politieonderzoekers feitelijke gegevens verzamelen over geweld door en tegen agenten, tekenen zij ook percepties en verhalen hierover op. Hoewel politiewerk heel monotoon kan zijn – er gebeurt weinig spannends op straat, er is weinig contact met burgers, er moet vooral papierwerk worden ingevuld – wordt tijdens werkpauzes nogal eens gesproken, zo niet opgeschept, over een goede knokpartij. Kritisch geïnterpreteerd heeft dit alles te maken met een masculiene politiecultuur die geweld ophemelt. Met een welwillender blik kunnen dergelijke gesprekken echter ook worden opgevat als een blijk van fragiliteit.<sup>41</sup> Ondanks al het harde werken beseffen agenten dat zij een marginaal effect hebben op criminaliteit. Het benadrukken van *dirty work* en *crime fighting* kan, kortom, een collectieve desillusie maskeren. Bovendien, als er zich een incident voordoet, heeft dit fysieke en emotionele gevolgen voor betrokkenen. Overdrijvingen ten spijt, door met collega’s onderling over incidenten te praten worden ervaringen met, en zorgen over, persoonlijke kwetsbaarheid mogelijkwerijs ontgift.

Politiecultuur, en meer in den brede de beroepscultuur van veiligheidsprofessionals zoals gemeentelijk handhavers, kan daarmee worden opgevat als een ‘copingmechanisme’ – dat wil zeggen: een manier om met stressvolle situaties om te gaan.<sup>42</sup> In dit kader wordt onderscheid gemaakt tussen externe stressfactoren (gevaar, dreiging, disrespect) en interne stressfactoren (de mate waarin managers en leidinggegenden hun personeel steunen, het idee er al dan niet alleen voor te staan). Samengenomen is het mogelijk het volgende verband te veronderstellen tussen politiecultuur en werkstijl: hoe groter de externe en/of interne stress waaronder agenten gebukt gaan, hoe nadrukkelijker negatieve elementen van de politiecultuur (pessimisme, wij/zij-denken, geweld) aanwezig zullen zijn, en hoe meer de nadruk zal liggen op repressief optreden.<sup>43</sup> Het is denkbaar dat een vergelijkbare logica voor gemeentelijke handhavers opgaat, zeker bij hen die boa zijn. Een als vijandig ervaren omgeving leidt tot een straffere werkstijl (en andersom: een vriendelijke omgeving draagt bij aan een ontspannen werkhouding).

### *Tussen handhaving en hulpverlening*

In zijn onderzoek naar politieambtenaren komt Van der Torre tot vier archetypische werkstijlen die zij hanteren.<sup>44</sup> Aan de ene kant van het spectrum vinden we ‘ordeherstellers’. Dit zijn agenten die politiewerk als een morele onderneming zien. Zij waken over rechtvaardigheid en straffen ‘het kwaad’ waar nodig. Hun werkstijl is agressief en rechtlijnig: niet slap gedogen, maar strafrechtelijk handhaven! Aan de

andere kant van het spectrum staan de ‘hulpverleners’. Zij vinden juist dat handhaving te veel centaal staat in de dominante politiecultuur. Dat gaat volgens hen ten koste van de noodzaak problemen bij de wortel aan te pakken. Derhalve proberen deze agenten een sociaal vangnet te zijn voor bijvoorbeeld alcoholisten, psychisch gestoorden en dak- en thuislozen. De menselijke dimensie van politiewerk heeft hun sterke voorkeur. De ‘pragmaticus’, als derde archetype, tracht de invalshoeken van ‘orde herstellen’ en ‘hulpverlening’ in zich te verenigen. Pragmatici beschikken over goede sociale vaardigheden, maar weten ook van aanpakken en doorpakken als het niet anders kan. Zij maken hierbij dankbaar gebruik van hun beleidsvrijheid (‘discretionaire ruimte’). Deze dienders zijn de meest stabiele en gewone werkers binnen het korps; Van der Torre schat dat circa 65 procent van alle agenten onder de noemer ‘pragmatici’ kan worden geschaard. Tot slot zijn er nog de ‘pessimisten’, gelaten politiemensen met een lange staat van dienst die het allemaal al eens hebben gezien. Zij zijn sceptisch over het beperkte maatschappelijk effect van hun inzet, klagen over de lage status van hun beroep, betreuren hun geringe carrièrekansen en balen van de alledaagse saaierheid van politiewerk. Het zal derhalve niet verbazen dat pessimisten minimale inzet tonen en zich verder schikken in hun lot.

Uit de bespreking van de vier genoemde politiestijlen rijst het beeld op van evenwichtskunst: de meest voorkomende, pragmatische werkstijl probeert normstelling te verbinden met sociale vaardigheden. Dit is ook relevant voor gemeentelijke handhavers die tussen verschillende stijlen moeten kunnen schakelen. Wil een agent of handhaver effectief handelen, dan zal hij (of zij) – tegelijkertijd – begrip moeten opbrengen voor de gevoelens van mensen én gezaghebbend moeten kunnen optreden. Oftewel: de kern van het samenspel bestaat uit een combinatie van ‘empathie en handhaving’.<sup>45</sup> Dit hangt samen met het inzicht dat legitimiteit van, en vertrouwen in, frontlijnwerkers niet alleen berust op wettelijke kaders en juridische beginselen. Legitimiteit moet ook telkens weer vorm krijgen, en bevestigd worden, in relaties tussen professionals op straat en de burgers die zij tegenkomen.<sup>46</sup> Bijgevolg is het cruciaal sociale en communicatieve vaardigheden te blijven trainen die bijdragen aan een uitgebalanceerde werkstijl van gemeentelijke handhavers. Naast dat boia’s sancties, zoals een proces-verbaal, mogen opleggen, zijn zij immers ook aanspreekpunt voor burgers, en hebben zij een verantwoordelijkheid in het laten de-escaleren van situaties die uit de hand dreigen te lopen.

## Samenwerkingsverbanden

Vraagstukken van openbare orde en veiligheid zijn *wicked problems*<sup>47</sup> (vrij vertaald: ‘duivelse dilemma’s’). Voor dergelijke problemen zijn geen definitieve antwoorden mogelijk, vanwege de hoge mate van complexiteit, steeds veranderende omstandigheden en ambigue veronderstellingen over wat goede oplossingsrichtingen zijn. Dit komt mede omdat veel partijen bij het zoeken naar oplossingen worden betrokken.<sup>48</sup>

Met andere woorden: de ironie is dat politie en lokaal bestuur zich tot tal van actoren wenden om door middel van een integrale aanpak veiligheidsproblemen te vermindere(n) (of zelfs op te heffen), terwijl door diezelfde strategie een gestructureerde aanpak minder kansrijk dreigt te worden.<sup>49</sup> Veiligheidsnetwerken blinken niet altijd uit in 'lokale daadkracht'.<sup>50</sup> Desalniettemin maken gemeentelijke handhavers in toenemende mate deel uit van deze netwerken. In de volgende paragrafen worden de theoretische uitgangspunten van de netwerkbenadering op een rij gezet en positioneren we gemeentelijke handhavers binnen het lokale veiligheidsveld. We kijken daarbij naar mogelijke relaties die tussen hen en andere uitvoerende professionals kunnen bestaan.

### *Lokale veiligheidsnetwerken*

Lokale veiligheidsnetwerken worden gekenmerkt door vele, relatief autonome, organisaties met eigen doelstellingen en belangen. In een paar zinnen samengevat betekent dit dat 'beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren. Die actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk, zodat beleid alleen kan worden gerealiseerd door samenwerking tussen actoren'.<sup>51</sup> Een essentieel punt in de theorie over (veiligheids)netwerken is het verlies van de centrale positie van overheden (*government*) ten gunste van een samenspel tussen publieke en private partijen (*governance*) die tot vorming en uitvoering van beleid moeten komen.<sup>52</sup> Daardoor bepalen niet zozeer 'verticale' (hiërarchische), maar eerder 'horizontale' (min of meer gelijkwaardige) verbanden tussen organisaties het veiligheidsveld. Besluitvorming en samenwerking gaan eerder over onderhandelen, verleiden en consensusvorming dan over massieve machtsrelaties. Steeds duikt de vraag op of er mogelijkheden kunnen worden geschapen om tot een gemeenschappelijke visie en aanpak te komen. De uitdaging is om het veiligheidsveld op een doelmatige en doeltreffende manier te laten functioneren.

Schematisch gedacht kunnen lokale veiligheidsnetwerken in functionele linies worden ingedeeld – linies die zich om de driehoek van politie, justitie en gemeente heen groeperen.<sup>53</sup> De eerste linie bestaat uit 'risicomanagende instituties', die zich primair met veiligheid bezighouden. Denk bijvoorbeeld aan gemeentelijke handhavers of particuliere beveiligers met een deels preventieve, deels repressieve taakstelling. Daaromheen bevindt zich een ring van scholen, woningbouwcorporaties, hulpverleningsinstanties, religieuze instellingen en wat dies meer zij. Dit zijn 'civiele instituties' (het maatschappelijk middenveld) die, naast hun hoofdtaken als onderwijs, zorg en huisvesting, ook een functie hebben in het overbrengen van normen, waarden en goed gedrag (en in het verlengde daarvan: veiligheid). Tot besluit zijn er de burgers en hun uiteenlopende sociale relaties. Zij moeten zich veilig weten, maar zijn in de filosofie van 'gezamenlijkheid' meer dan veiligheidsconsumenten alleen. Er wordt van hen een actieve houding verwacht. Zo bezien kunnen gemeentelijke handhavers, als 'risicomanagende professionals', tal van contacten aanknopen met politieambtenaren, hulpverleners, zorgverleners, leerplichtambtenaren, bewoners of winkeliers en vele anderen.

*Samenwerking (of gebrek daaraan)*

Veiligheidsnetwerken worden in beleidsstukken en beleidsonderzoek soms voorgesteld als ketens, wat veronderstelt dat een systematisch stappenplan van ‘grondstof’ tot ‘eindproduct’ mogelijk is.<sup>54</sup> Als partijen en hun activiteiten op een juiste manier worden geordend – wanneer er afstemming plaatsvindt op de hoofdschakels van samenwerkingsprocessen – zal dit de effectiviteit van een beleidsaanpak vergroten. Hoewel denken langs de lijnen van ketens ordenend kan werken, blijft het twijfelachtig hoe realistisch deze metafoor is. Ketens, als welhaast fabrieksmatig werkende *supply chains*, spiegelen een beeld van rechtlijnigheid, eenduidigheid en vastigheid voor waarvan het werkelijkheidsgehalte discutabel is.<sup>55</sup> De georganiseerde chaos van netwerktheorieën lijkt een realistischer weergave van het lokale speelveld waarop publieke en private organisaties zich bewegen.

Dit inzicht is niet nieuw. Eind jaren vijftig wees Lindblom er in een klassiek geworden artikel reeds op dat de mogelijkheden tot rationele besluitvorming en beleidsuitvoering beperkt zijn. Maakbaarheid is grotendeels een illusie, besturen komt voornamelijk neer op een hoop ‘gedoe, gemodder en getob’.<sup>56</sup> Of positiever geformuleerd: in wezen vergen veiligheidsnetwerken ‘improvisatie’ in de vorm van een welwillende afstemming tussen partijen.<sup>57</sup> Harmonie en ordening kunnen alleen gestalte krijgen vanuit een experimentele en innovatieve houding die met vallen en opstaan gestalte krijgt. De alledaagse beroepspraktijk laat drie mogelijkheden zien.<sup>58</sup> Idealiter gaan organisaties over tot samenwerking. Professionals helpen elkaar en vullen elkaar aan. Daartegenover staat concurrentie. Spanningen en conflicten zijn eerder regel dan uitzondering. En tot slot kunnen partijen co-existeren. Ze maken weinig contact; er heerst een zekere onverschilligheid. In de laatste twee gevallen komt er uiteraard weinig tot niets terecht van gezamenlijkheid en improviseren.

**Tot besluit**

Dit hoofdstuk bevat een verkenning van literatuur over *policing* (een brede politie-functie waar naast de ‘blauwe’ politie ook gemeentelijke handhavers en particuliere beveiligers onder vallen) met als doel een theoretische ondergrond voor empirisch onderzoek naar gemeentelijke handhavers te creëren. In deze afsluitende paragraaf volgt een samenvatting van bevindingen die uit publicaties naar voren komen. Een eerste thema is de ‘beroepspraktijk’ van gemeentelijke handhavers. We vatten hun kernfunctie op als ‘normatieve begrenzing’. Activiteiten die gemeentelijke handhavers ontplooiën liggen in de sfeer van ordehandhaving, opsporing van strafbare feiten, contacten onderhouden met burgers en zichtbaar preventief aanwezig zijn in het publieke stadsdomein. Aan de hand hiervan zal verslag worden gedaan over wat gemeentelijke handhavers zoal doen: hun taken en bezigheden, hun omgang met burgers en hun gebruik van juridische bevoegdheden (inclusief de zogeheten ‘discretionaire ruimte’ in dezen).

Een tweede thema is de ‘beroepscultuur’ van gemeentelijke handhavers. Hier ontbreekt iedere informatie over. In overwegend Amerikaanse studies naar de politie wordt het, nogal stereotiepe, beeld neergezet van een gesloten beroepsgroep met een bijzondere, moreel geladen missie of roeping (kwaad bestrijden, burgers beschermen), en een masculiene voorkeur voor risico en gevaar. Maar geldt dat ook voor gemeentelijke handhavers? Meer dan bij de politie zou hun beroepscultuur belast kunnen zijn met een ‘stigma’ van minderwaardigheid. Alleen: klopt dat echt? Verder hebben we stilgestaan bij verschillen in logica’s tussen managers en frontlijnwerkers. Er kan zelfs sprake zijn van ‘een kloof’: de verschillende organisatielagen gaan een eigen leven leiden.

Een derde thema is de ‘werkstijl’ van gemeentelijke handhavers. Dit thema hangt samen met de sociale en communicatieve vaardigheden van een handhaver: hij of zij moet op een geloofwaardige manier doortastend optreden aan invoelend vermogen kunnen koppelen. Tevens wordt verondersteld dat hoe vijandiger de omgeving is of lijkt – dit kan zowel gaan om agressieve burgers als om managers die weinig begrip voor praktische omstandigheden tonen – des te harder en repressiever de werkstijl van handhavers zal zijn. Nare voorvallen, gevoelens van kwetsbaarheid, alsmede verhalen en percepties, zijn daarbij van invloed. Kunnen gemeentelijke handhavers worden gekarakteriseerd als (al te) strenge rechtshandhavers, zoals in de literatuur wordt gesuggereerd?<sup>59</sup> Een laatste thema is de mate van ‘integrale samenwerking’ tussen gemeentelijke handhavers en andere frontlijnwerkers. Wordt deze beleidswens in realiteit omgezet?



### 3. De professionalisering van Stadstoezicht

#### Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een schets van het gemeentelijk beleid in Amsterdam tegen het decor waarin ontwikkelingen bij Stadstoezicht moeten worden begrepen. Tevens wordt stilgestaan bij de taken en bevoegdheden van haar medewerkers. De volgende paragraaf bevat een overzicht van de speerpunten in recente gemeentelijke programmakkoorden met betrekking tot sociale veiligheid en bestuurlijk toezicht. Zodoende wordt de professionalisering van Stadstoezicht binnen het kader geplaatst van het lokale veiligheidsbeleid dat de laatste zes jaar in Amsterdam van kracht is geweest. Daarna wordt ingegaan op het stedelijk programma *Helder en haalbaar handhaven*. Centrale doelstellingen van het programma zijn de kwaliteit van uiteenlopende handhavers in de stad in de stad te verhogen en hun verbindingen te versterken. In samenhang hiermee wordt de gewenste gemeentelijke organisatie van het bestuurlijk toezicht beschreven. Voorts richten we ons op de organisatie, missie, visie, taakstelling en ambities van Stadstoezicht. Vervolgens gaan we in op de Amsterdamse Handhavingsacademie. Deze academie is opgericht ten behoeve van het professionaliseringsbeleid dat de centrale stad en de stadsdelen voeren. Aansluitend worden de kernbegrippen 'toezicht' en 'handhaving' gedefinieerd en komen buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) aan de orde. We ronden af met het 'integrale beleid' dat Stadstoezicht voorstaat.

#### Een veilig Amsterdam

Het programmakkoord 2006-2010 van de gemeente Amsterdam draagt de titel *Mensen maken Amsterdam*. In dit akkoord vermeldt het college van Burgemeesters en Wethouders al op de eerste pagina dat veiligheid 'een basisrecht is, de publieke ruimte moet heroverd worden'.<sup>1</sup> Veiligheid heeft over de laatste jaren dan ook de hoogste prioriteit gekregen. De stad moet veiliger worden gemaakt door een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen zoals preventief fouilleren, cameratoezicht, gebiedsverboden en de aanpak van (verslaafde) veelplegers. Na de verkiezingen van 2010-2014 heeft het nieuwe college het programmakkoord *Kiezen voor de stad* gesloten. In dit akkoord heeft veiligheid niet meer de hoogste prioriteit; economie, sociaal beleid en duurzaamheid staan nu voorop. Toch vraagt de gemeente nog steeds volop aandacht voor veiligheid. Het college geeft onder meer aan dat er op straat duidelijke normen



en gedragsregels zijn gesteld, die streng worden gehandhaafd. Kort samengevat: 'Als grenzen worden overschreden treedt de overheid tijdig, krachtdadig en effectief op.'<sup>2</sup> Mensen moeten zich beschermd weten; aan de maatschappij wordt een signaal afgegeven over wat 'kan' en 'mag'.

In breder verband onderstreept het programmakkoord 2010-2014 het belang van een leefbare publieke ruimte. Een ruimte die schoon en heel is, 'draagt bij aan een veiliger Amsterdam en zal een goede bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van gevoelens van onveiligheid'.<sup>3</sup> Om deze doelstelling te halen, maakt het college twee miljoen euro extra per jaar vrij om het aantal gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte te vergroten. In dit verband valt te lezen dat het college 'graag beter en meer blauw op straat [ziet], met de beste politieambtenaren op de moeilijkste plaatsen. Daarnaast is ook voldoende professioneel bestuurlijk toezicht nodig'.<sup>4</sup> In samenwerking met bewoners, ondernemers, politie en straatcoaches moeten gemeentelijke toezichthouders en handhavers het sociale klimaat van buurten structureel verbeteren en verloedering tegengaan. Het uitgangspunt is om de objectieve (daadwerkelijke criminaliteit) en subjectieve (gevoel, beleving) veiligheid – en daaraan gekoppeld de leefbaarheid – van wijken en buurten in de komende bestuursperiode verder te verbeteren.<sup>5</sup> Daarbij wordt bijzondere aandacht gevraagd voor het tegengaan van geweld in alle verschijningsvormen en het doorbreken van de criminogene en overlastgevende infrastructuur van '1012', het Wallengebied.

### **Helder en haalbaar handhaven**

Parallel aan het ingezette veiligheidsbeleid heeft de gemeente Amsterdam zich ten doel gesteld om de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de bestuurlijke handhaving in de stad te verhogen. Bestuurlijke ambities zijn minder regeldruk, het vereenvoudigen van de vergunningverlening, het doen afnemen van de toezichtlast, alsmede aantoonbaar beter en eenduidiger handhaven. Deze ambities moeten bijdragen aan een verhoging van de leefbaarheid en veiligheid in Amsterdam. Het stedelijk programma *Helder en haalbaar handhaven*<sup>6</sup> geeft de uitwerking van voorgaande ambities weer. Regelgeving en handhaving zijn volgens dit programma twee zaken die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het gaat steeds om 'het bestuurlijk doen naleven van algemene en specifieke voorschriften door burgers en bedrijven'.<sup>7</sup> In dit kader wordt opgemerkt dat als het gaat om complexe problemen, dikwijls bestuurlijke en strafrechtelijke instrumenten zullen worden ingezet. De politie treedt desnoods aanvullend op als 'sterke arm'. Tegelijk stelt het programma dat door de toename van regels en de roep om striktere en consequentere handhaving, spanningen zijn ontstaan met betrekking tot de dagelijkse uitvoering van beleid. De gemeente heeft onvoldoende capaciteit om alle regels adequaat te kunnen handhaven. Ook trekt de politie zich steeds meer terug op haar kerntaken: het opsporen van strafbare feiten, openbare ordehandhaving, en het verlenen van (nood)hulp. Dit alles versterkt de handhavingskloof. Om de geconstateerde kloof

te dichtten wordt een betere samenwerking tussen stadsdelen, de centrale stad, gemeentelijke diensten, politie, burgers, bedrijven en (semi-)overheidsorganisaties als essentieel gezien. Ook is het nodig om prioriteiten te stellen – dat wil zeggen: om programmatisch te handhaven op basis van risicoanalyses. Wanneer vervolgens wordt geconstateerd dat regels niet worden nageleefd, kan de overheid in het uiterste geval tot een sanctie besluiten in de vorm van een boete, dwangsom of het intrekken of opschorten van een vergunning.

Een belangrijke constatering is dat er grote verschillen bestaan in de manier waarop afzonderlijke stadsdelen en gemeentelijke diensten toezicht houden. Verder blijkt dat er geen eenduidigheid is in beleid ten aanzien van (het opleggen van) sancties. Het programma *Helder en haalbaar handhaven* pleit daarom voor de ontwikkeling van een standaard toezicht- en sanctieproces. De veronderstelling die hierachter zit, is dat voorspelbaar handhavende frontlijnwerkers bijdragen aan het spontaan naleven van regels door burgers, wat de legitimiteit en het gezag van de overheid ten goede komt. Daarnaast zijn alle gemeentelijke handhavers van hetzelfde uniform voorzien, en wordt er gewerkt aan verdere professionalisering van handhavers aan de hand van vastgestelde kwaliteitscriteria.

Voorts worden op basis van jaarlijkse veiligheidsanalyses en risico-inventarisaties programma's opgesteld, waarin gezamenlijke beleidsprioriteiten worden benoemd. Per stadsdeel en stadsbreed bekijken beleidsmakers of er bijvoorbeeld moet worden ingezet op jeugd, verslaafden of illegaal gokken. Een soepele uitwisseling van informatie is in dezen onontbeerlijk. Aanvullend zet het programma *Helder en haalbaar handhaven* in op meetbare prestatie-indicatoren die moeten zorgen voor een constante voortgangsbewaking van gestelde doelen. Om de verlangde samenhang binnen en tussen diverse handavings- en toezichtsketens te bevorderen, is de subdriehoek Toezicht en Handhaving ingesteld. Deze subdriehoek voedt de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie (OM) met strategische adviezen en is belast met het creëren van thematische dwarsverbanden op de beleidsterreinen van voornoemde drie partijen. De regie over organisaties en hun werkzaamheden dient te worden versterkt.

### **Organisatie bestuurlijk toezicht**

De uitvoering van bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving is in Amsterdam ingewikkeld georganiseerd. Naast Stadtoezicht bestaan er op centraal niveau nog twee andere belangrijke organisaties in dit werkveld, te weten de Dienst Milieu en Bouwtoezicht en Waternet. Tevens hebben de stadsdelen op decentraal niveau eigen handhavers in dienst. Hierdoor ontstaat er tussen het centrale en decentrale niveau een 'grijs gebied', waarin onduidelijk is wie nu wat en wanneer doet. De verantwoordelijkheidsverdeling en de afstemming tussen actoren laat te wensen over. Ook vindt er weinig uitwisseling of inhuur plaats van toezicht tussen de organen in geval van een

capaciteitstekort in de stad, en bestaan er onvoldoende mogelijkheden om te sturen op kwaliteit en professionaliteit.

Vanwege bovenstaande tekortkomingen in het bestuurlijke toezichtsapparaat pleit het *Eindrapport hoofdlijnen organisatie bestuurlijk toezicht* voor een uitvoeringsorganisatie die slechts uit centrale en decentrale onderdelen bestaat.<sup>8</sup> Deze organisatie bedient zich van vier vormen van toezicht. Ten eerste is er basistoezicht (of ‘eerstelijns toezicht’) dat gaat over het signaleren, constateren en corrigeren van eenvoudige overtredingen. Bij gespecialiseerd toezicht is, ten tweede, deskundigheid vereist over specifieke gebieden, incidenten en overtredingen (bijvoorbeeld op het terrein van milieu) die ontbreekt bij basistoezicht. Gespecialiseerde handhavers zijn in staat om autonoom controles uit te voeren, zijn een deskundige ondersteuning voor het basistoezicht, hebben analytisch vermogen en voeren zelfstandig onderzoeken uit. Aansluitend is er het (super)specialisme, dat taken betreft met een zeer hoog deskundigheidsniveau. Te denken valt aan de bestrijding van asbest. Tenslotte is er grensoverschrijdend (of stadsdeeloverschrijdend) toezicht. Dit heeft onder meer betrekking op het handhaven van geluidszones of luchtkwaliteit.

Om vooruitgang te boeken is een betere beschrijving en protocollering nodig van werkprocessen in relatie tot onder meer de ‘back-office’, de leiding en de regie die moet worden gevoerd. Logischerwijs wil de gemeente daarbij ook gaan werken aan een verbeterde organisatorische vormgeving van bestuurlijk toezicht in de stad.<sup>9</sup> Dit betekent dat de organisatorische basisstructuur moet gaan bestaan uit een schakeling tussen het optreden van gespecialiseerd toezicht en basistoezicht op basis van door de gemeenteraad gestelde prioriteiten. Conditie voor het adequaat functioneren hiervan zijn het hebben van een adequate informatievoorziening (eenduidige opslag, verwerking en doorzending van data), het zorg dragen voor voldoende personele capaciteit (organisaties krijgen een leveringsplicht, moeten desnoods personeel aan elkaar uitlenen) en het verbeteren van personele kwaliteit (vaardigheden, integriteit). Van een handhaver mag bijvoorbeeld worden verwacht dat hij of zij ook buiten het eigen takenpakket zaken signaleert en doorgeeft.

## **De Dienst Stadstoezicht**

De Dienst Stadstoezicht is op 1 januari 1996 ontstaan uit een samenvoeging van de Dienst Parkeerbeheer, de Stadswacht/Veilig Beheer Bijlmermeer en de Reinigingspolitie van de gemeente Amsterdam.<sup>10</sup> Het gemeenschappelijke kader van deze gemeentelijke diensten was dat zij moesten bijdragen aan een veilige en leefbare stad. Tot 2004 heeft Stadstoezicht een werkgelegenheidsdoelstelling gehad. Via zogeheten ‘Melkertbanen’ (later ID-banen genoemd) konden langdurig werkelozen bij Stadstoezicht ervaring in het arbeidsproces opdoen. Na afschaffing van de subsidieregeling is begonnen met de professionalisering van Stadstoezicht. Tot 2009 voerde Stadstoezicht de fiscale parkeerhandhaving (controle op betaald parkeren) in verscheidende

stadsdelen uit. Per 1 januari 2010 is deze taak verzelfstandigd en ondergebracht bij het gemeentebedrijf Cition Parkeermanagement.

Stadstoezicht bestaat anno 2011 uit een operationele (of uitvoerende) kern en diverse ondersteunende eenheden. Volgens gegevens van de afdeling personeelszaken werken er ruim 300 uitvoerende medewerkers bij de dienst. Ongeveer 250 van hen zijn buitengewoon opsporingsambtenaar, kortweg boa genoemd (zie aan het eind van dit hoofdstuk een nadere toelichting). Momenteel zijn er geen onbevoegde toezichthouders zoals de oorspronkelijke stadswachten meer in dienst bij Stadstoezicht. Over de afgelopen tijd zijn zij verdwenen of tot boa (bevoegd toezicht) omschoold. Op twee managers (wo-niveau) en tien teamleiders (hbo-niveau) na hebben alle uitvoerende werknemers een mbo-opleiding (maximaal niveau 3) genoten. Circa 70 procent van het totale personeelsbestand is van het mannelijk geslacht.

Het personeelsbestand van Stadstoezicht is opvallend vergrijsd: in totaal zijn 200 van de ongeveer 300 mensen 45 jaar of ouder (70 werknemers hebben zelfs de leeftijd van 55 overschreden). Stadstoezicht is daarom druk doende nieuwe jonge mensen van een jaar of 20 te werven. Tezamen vormen de bevoegde toezichthouders (of handhavers) het boegbeeld van de organisatie. Zij zijn de medewerkers op straat die in ons onderzoek centraal staan. Stadstoezicht geeft via hen uitvoering aan het veiligheidsbeleid van diverse opdrachtgevers, onder wie de Directie Openbare Orde en Veiligheid, de Haven Amsterdam, en de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer. Wethouder Gehrels, die onder meer 'bedrijven' in haar portefeuille heeft, is politiek verantwoordelijk voor Stadstoezicht. Anders dan de politie valt de dienst dus niet direct onder het bestuurlijke gezag van de 'driehoek', gevormd door de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpschef. Daar moet op termijn verandering in komen.

Stadstoezicht streeft ernaar 'overlast te voorkomen en zo nodig terug te dringen'.<sup>11</sup> De missie van de dienst is er daarom op gericht Amsterdam veiliger en leefbaarder te maken.<sup>12</sup> Dit gebeurt door de uitoefening van toezicht en handhaving. De dienst draagt dan ook de visie uit 'dé centrale toezicht- en handhavingdienst voor de openbare ruimte in Amsterdam'<sup>13</sup> te zijn. Als kernactiviteiten worden genoemd preventief toezicht op straat, de handhaving ten aanzien van overtredingen, reageren op overlastmeldingen, voorlichting geven aan burgers over geldende regels en sancties, en ondersteuning van burgers bij de uitoefening van sociale controle. Stadstoezicht heeft vier speerpunten geïdentificeerd die leidend zijn bij de toekomstige verbetering van de dienst. Ten eerste gaat het om de versterking van medewerkers. Medewerkers moeten minimaal op het normniveau 'Handhaver Openbare Ruimte' presteren. Dit is een leergang die door de Handhavingsacademie wordt aangeboden. Het doel is om professionals de kennis en kunde bij te brengen om zelfstandig en integraal te kunnen handhaven.

Ten tweede wordt er geïnvesteerd in de verbetering van de vaardigheden waar leidinggevendenden over moeten beschikken. Om dit doel te bereiken is binnen de Handhavingsacademie een opleiding ontwikkeld die alle leidinggevende medewerkers moeten volgen en is binnen Stadstoezicht een persoonlijk ontwikkelingsplan voor het

personeel vastgesteld. Daarnaast streeft Stadstoezicht naar het beschikbaar hebben van de juiste middelen en ondersteuning, zodat iedere medewerker zijn of haar werk goed kan doen. Het derde speerpunt betreft een verbetering van de samenwerking tussen collega's bij Stadstoezicht. Ook wordt benadrukt dat gehaalde resultaten moeten worden gedeeld en gewaardeerd, wat ten goede komt aan de onderlinge sfeer en het werkplezier. Het laatste speerpunt handelt over het sturen op resultaten. Dit moet ervoor zorgen dat Stadstoezicht echt waarmaakt wat wordt beloofd. Hiervoor worden, in samenspraak met de opdrachtgevers, prestatie-indicatoren vastgesteld. Tevens wordt sturingsinformatie (bijvoorbeeld in de vorm van rapportages) beschikbaar gesteld, die leidinggevend gebruiken om bestuurlijke regie over het werkveld te voeren.

### De Handhavingsacademie

Eind 2005 is de Handhavingsacademie als onderdeel van de Gemeente Amsterdam van start gegaan met een aantal gespecialiseerde opleidingen ter ondersteuning van leidinggevend en medewerkers.<sup>14</sup> Dit naar aanleiding van het eerder genoemde stedelijk programma *Regelgeving en handhaving*, waarin één van de hoofddoelstellingen de 'voortdurende professionalisering'<sup>15</sup> van gemeentelijke handhavers is. De Handhavingsacademie moet aan voorgaande doelstelling bijdragen door het op niveau brengen en houden van de kennis en vaardigheden die benodigd zijn om gemeentelijke wet- en regelgeving daadwerkelijk te kunnen handhaven. Kort gezegd is het streven een *éducation permanente* van gemeentelijk toezichts- en handhavingspersoneel. De strategie die de academie hierbij volgt, draait om het aanbieden van een uitgebreid palet aan opleidingen waar via een zogeheten 'supermarktformule' gewinkeld kan worden al naar gelang de behoeften, achtergronden en persoonlijke niveaus van deelnemers.<sup>16</sup> Daarbij gaat het om opleidingen tot buitengewoon opsporingsambtenaar (boa); uiteenlopende leergangen om het vakmanschap van operationeel leidinggevend en medewerkers op peil te houden; en inhoudelijke verdiepingsvakken over recente ontwikkelingen zoals nieuwe voorschriften en vergunningen die zijn ingevoerd.

Uit het *Plan van aanpak professionalisering* van de gemeente Amsterdam kan worden opgemaakt dat de gemeentelijke handhavers die in de openbare ruimte werkzaam zijn vanaf september 2007 verplicht zijn hun opleiding aan de academie volgen.<sup>17</sup> In de toekomst gaat deze regeling voor alle toezichthouders, handhavers en vergunningverleners gelden, zodat er integraliteit en eenduidigheid binnen alle geledingen van het gemeentelijk apparaat tot stand kan komen. Verder wordt er gewag gemaakt van een Expertisecentrum met als doel het stimuleren, samenbrengen en verder professionaliseren van uiteenlopende expertises zoals 'handhavers openbare ruimte', 'handhavers fysieke omgeving' en 'leerplichtambtenaren'. Tezamen beogen de genomen maatregelen bij te dragen aan wat de 'Amsterdamse stijl van handhaven'<sup>18</sup> wordt genoemd. Kernachtig geformuleerd houdt die stijl in dat alle gemeentelijke veiligheidsfunctionarissen zich ervan bewust zijn het bevoegd gezag te vertegenwoordigen in hun omgang en

contacten met burgers en bedrijven. Toezichthouders en handhavers moeten diensetengevolge een professionele houding in acht nemen conform de kernwaarden ‘actief, open en integer’.

## **Toezicht en handhaving**

Toezicht en handhaving zijn twee begrippen die inmiddels geregeld zijn genoemd. Het is dus zaak om deze begrippen afdoende te definiëren. De notitie *Toezicht & handhaving* uit 2005 formuleert wat binnen Stadstoezicht Amsterdam onder handhaving en toezicht wordt verstaan.<sup>19</sup> De notitie maakt een onderscheid tussen handhaving in ‘enge’ en in ‘ruime’ zin. Handhaving in enge zin richt zich op ‘het feitelijke optreden van de overheid dat is gericht op het ongedaan maken van een rehtens onjuiste situatie’. In deze enge definitie wordt toezicht losgekoppeld van handhaving, terwijl deze begrippen in het Amsterdamse veiligheidsbeleid sterk met elkaar zijn verweven. Bijgevolg moet handhaving in ruime zin worden opgevat. Het gaat dan om ‘een keten van activiteiten, gericht op het doen naleven van regels en voorschriften voor burgers, bedrijven en overheden en [dat] impliceert toezicht’. Onder toezicht wordt daarbij het volgende verstaan: ‘het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de gestelde eisen, het daarover vormen van een oordeel en het vervolgens nemen van het besluit om ter bevordering van de juiste naleving van algemene en specifieke voorschriften bestuursrechtelijke, dan wel strafrechtelijke middelen in te zetten’.

In bovenstaande visie wordt toezicht opgevat als een voortraject dat ten laatste kan leiden tot verregaand overheidsoptreden. Met andere woorden: toezicht is volledig geïntegreerd in handhavingsketens die kunnen worden onderverdeeld in ‘strafrechtelijke handhaving’, ‘bestuurlijke handhaving’ en ‘integrale handhaving’. In de strafrechtketen gaat het om de opsporing en vervolging van strafbare feiten, waaruit bestraffing, de tenuitvoerlegging van vonnissen en tenslotte resocialisatie kunnen voortvloeien. Bestuurlijke handhaving is gericht op het doen naleven van algemene en specifieke vergunningvoorschriften die voor burgers en bedrijven gelden. Deze keten omvat preventie, toezicht, oordeelsvorming en, indien nodig, sanctionering door bijvoorbeeld het uitschrijven van verbalen of het intrekken van vergunningen. Tot slot draait het bij integrale handhaving om het bundelen van strafrechtelijke alsmede bestuurlijke ketens om tot een sociale en veilige leefomgeving te komen. Bij de uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid heeft de politie over het algemeen een leidende rol, met gemeentelijke handhavers in een meer ondersteunende positie.

## **Buitengewoon opsporingsambtenaren**

Operationele medewerkers van Stadstoezicht konden tot 1 januari 2012 worden onderverdeeld in medewerkers toezicht en veiligheid (mtv’ers) en handhavers toezicht

en veiligheid (htv'ers). Inmiddels werkt Stadstoezicht alleen met htv'ers. Deze groep is, behalve aanspreekpunt van burgers en 'oog en oor' op straat, ook bevoegd om sancties op te leggen bij geconstateerde overtredingen. In lijn hiermee kan onderscheid worden gemaakt tussen 'bevoegd' en 'onbevoegd' toezicht. Onbevoegde toezichthouders hebben geen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden. Hun functie bestaat uit vooral signaleren en corrigeren. Binnen Amsterdam is echter van alle mtv'ers afscheid genomen. Bevoegde handhavers (htv'ers) zijn aangewezen als bijzonder opsporingsambtenaar (boa) en vaak ook als handhaver volgens de Algemene wet bestuursrecht met de daarbij behorende bestuursrechtelijke bevoegdheden (Awb artikel 5:11 e.v.). Deze paragraaf staat langer stil bij de achtergrond, aard en bevoegdheden van boa's. Met de aanpassing van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering in 1994 is de juridische basis gelegd voor boa's. Hoewel de boa-functie dus al enige tijd bestaat, is deze functie in het nieuwe millennium nadrukkelijker in de belangstelling gekomen. Vooral de behoefte aan meer handhavingscapaciteit naast de politie is hier debet aan.<sup>20</sup> De politie trekt zich nadrukkelijker terug op kerntaken; gemeenten zijn het integrale veiligheidsbeleid meer zelf gaan invullen. Samenhangend heeft de gemeentelijke rol aan belang gewonnen. Gemeenten worden steeds meer als regisseurs gezien en zijn vanuit die rol verantwoordelijk voor de beleidsvoering in het lokale veiligheidsveld. Deze ontwikkeling wordt mede ingegeven door het feit dat gemeenteraden een steeds prominentere rol hebben gekregen. Omdat zij minimaal eens in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vaststellen, wordt duidelijk aangegeven wat de gemeente zelf doet en wat zij van anderen verwacht. Veiligheid heeft op gemeentelijk niveau dus ook meer politieke zwaarte gekregen.

Tezamen hebben processen in 2010 geleid tot het *Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar*. Dit besluit heeft als doel de kwaliteit van de bestuurlijke handhaving door boa's te vergroten, zodat onder meer de gemeente aan deze belangrijke rol in het lokale veiligheidsveld daadwerkelijk invulling kan geven. Het besluit heeft een aantal wijzigingen in het boa-beleid en boa-bestel mogelijk gemaakt, die in een circulaire staan beschreven.<sup>21</sup> Het uitgangspunt van de circulaire is de volgende definitie van een boa: 'een functionaris die uit hoofde van zijn taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag, in overeenstemming met de geldende rechtsregels en met behulp van de hem daartoe beschikbaar gestelde bevoegdheden en middelen, zorg draagt voor de opsporing van strafbare feiten alsmede voor de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten'. De boa's in dit onderzoek zijn allemaal in dienst van de gemeentelijke overheid (de Dienst Stadstoezicht) en horen formeel onder operationele regie van de politie te staan. De domeinen waarin boa's kunnen werken, zijn 'openbare ruimte', 'milieu, welzijn en infrastructuur', 'onderwijs', 'openbaar vervoer', 'werk, inkomen en zorg' en 'generieke opsporing' (zoals boa's in dienst van de politie). Per domein is vastgelegd voor welke artikelen en wetten de boa tot handhaven bevoegd is. De onderzochte boa's werken in de domeinen 'openbare ruimte' en 'openbaar vervoer'. In Amsterdam



worden alle boa's van Stadstoezicht betaald conform de salarisschalen 6 of 7, met de teamleiders in schaal 9.

Boa's zijn herkenbaar aan een speciaal embleem of insigne (een hand die een scepter omvat met daarachter een schild) op hun uniform. In het uitoefenen van hun taak hebben zij uiteenlopende bevoegdheden die zijn gekoppeld aan hun specifieke domein en taakomschrijving. Daarbij moeten zij voldoen aan wettelijke vereisten van bekwaamheid (kennis en vaardigheden) en betrouwbaarheid (onbesproken gedrag). Boa's hebben de juridische bevoegdheid om inlichtingen te vragen en documenten zoals een identiteitsbewijs te bekijken. Tevens is een boa bevoegd een proces-verbaal of bestuurlijke strafbeschikking uit te schrijven. Hiermee kan een straf (boete, bekeuring) worden opgelegd voor overtredingen die onder meer zijn vastgelegd in de algemene plaatselijke verordening (apv). Burgers genieten rechtsbescherming tegen opsporingshandelingen en strafbesluiten in de vorm van een beroep dat zij tegen de gemeente kunnen aanspannen nadat een sanctie door een gemeentelijke handhaver is opgelegd. Verder zijn er klachtenprocedures van kracht. Zowel het OM als de politie houden toezicht op boa's.

### **Een integrale aanpak**

Stadstoezicht wil zich toeleveren op een integrale aanpak van problemen. Op het niveau van individueel personeel moet deze integraliteit worden bevorderd door de invoering van bestuurlijke boetes voor het tegengaan van kleine (of veelvoorkomende) ergernissen en overlast. Bovendien worden toezichthouders opgeleid tot 'integrale handhavers' met als doel een heel palet aan overtredingen sneller en beter te kunnen aanpakken. Voorts wordt in het kader van genoemde beleidsplannen (*Helder en haalbaar handhaven, Organisatie bestuurlijk toezicht*) gestreefd naar het tegengaan van versnippering in de gemeentelijke organisatie van toezicht en handhaving. Behalve dat partijen verschillend te werk gaan, zijn zij ook te weinig op elkaar betrokken. Handhavers die werken voor gemeentelijke diensten en handhavers die onder de stadsdelen vallen, komen elkaar bijvoorbeeld nauwelijks tegen. Integraliteit is dus ook hier noodzakelijk.

Daar komt bij dat er behoefte is aan verbeterde samenwerking met de politie, het OM, inspectiediensten en andere relevante organisaties zoals de zorg- en hulpverlening. De achtergrond hiervan is dat het optreden van overlast en kleinschalige criminaliteit in de stad uiteenlopende oorzaken heeft. Neem bijvoorbeeld psychiatrische problemen die veelvuldig voorkomen bij drugs- en alcoholverslaafden of de problematische thuissituatie van jongeren, waardoor rondhangen en 'rozigheid uithalen' uit de hand kunnen lopen. Om de overlast van al deze verschillende groepen tegen te gaan, is het zaak niet slechts repressief op te treden, maar ook de achterliggende problemen van personen serieus te nemen en aan te pakken. Voor het op langere termijn verbeteren – en wellicht zelfs verhelpen – van overlast is een diepgaander aanpak dan toezicht en



handhaving alleen gewenst. Stadstoezicht streeft naar een brede strategie die verbindingen legt met de diverse externe partners.

Deze integrale methodiek bestaat uit vier, in elkaar overvloeiende, stappen: normstelling, normhandhaving, de oorzaken van problemen opsporen, en verbindingen aangaan teneinde tot oplossingen te komen.<sup>22</sup> Hieronder volgt een korte toelichting. In eerste aanleg dragen de handhavers (of boa's) bij aan normstelling op straat. Zij spreken mensen aan op hun (wan)gedrag. De tweede stap betreft daadwerkelijke normhandhaving; overtredingen van gedragsnormen worden beëindigd. Veelal zal dat gebeuren door het opleggen van een sanctie. Boa's grijpen in bij overtredingen die onder andere zijn neergelegd in de apv. Stap drie is het in kaart brengen van en inspelen op achterliggende oorzaken van overlast. Voor het effectief bestrijden van overlast is het voor de gemeente noodzakelijk om te onderkennen waardoor normoverschrijdend gedrag ontstaat. Om deze reden worden er andere competenties aan de handhavers toegevoegd (stap vier).

In concreto betekent het laatste dat wanneer problemen mede het gevolg zijn van bijvoorbeeld drugsverslaving of spijbelen, toezichts- en handhavingsteams moeten gaan samenwerken met sociaal werkers, leerplichtambtenaren en andere professionals in de wijk. De ambitie is dat er zo verbindingen worden gelegd met maatschappelijke instituties bij overlastbestrijding. Hoewel voorop staat dat toezicht en openbare ordehandhaving overheidstaken zijn met een sleutelrol voor politie en gemeente, is de bestrijding van overlast ook een taak geworden van zorginstellingen, hulpverleners en het onderwijs. Anders gezegd noopt het tegengaan van overlast tot een multidisciplinaire benadering, waarbij dwarsverbanden worden gesmeed tussen allerlei relevante maatschappelijke instellingen en organisaties. Wil overlast op een doeltreffender en doelmatiger wijze worden aangepakt, dan is het noodzakelijk dat verzamelde informatie wordt gedeeld met allen die betrokken zijn bij de aanpak van een probleemsituatie. Nauwe samenwerking is een noodzakelijke voorwaarde voor succes.

## Tot besluit

De voorafgaande paragrafen hebben belangrijke ontwikkelingen rondom Stadstoezicht samengevat. Daaruit blijkt dat de gemeente Amsterdam sterk heeft ingezet op professionalisering en kwaliteitsverhoging. Stadstoezicht krijgt steeds nadrukkelijker een sleutelrol in het lokale veiligheidsbeleid. Vooral de opmars van handhavende boa's met bijzondere bevoegdheden en dwangmiddelen valt in dit kader op. In de volgende hoofdstukken presenteren wij empirisch onderzoek naar de dagelijkse praktijk van dit nieuwe type gemeentelijke professionals op straat.

## 4. Gemeentelijke handhavers en hun dagelijkse werk

### Inleiding

Dit hoofdstuk laat aan de hand van drie cases zien wat gemeentelijke handhavers (boa's) in hun dagelijks werk doen. De eerste casus betreft het VOV-team, dat het hele openbaarvervoernetwerk van de hoofdstad, inclusief Diemen, Ouder-Amstel en Amstelveen, bestrijkt. Amsterdam beschikt over 4 metrolijnen, 16 tramlijnen en 47 buslijnen. Tram, bus en metro bedienen 1.900 haltes en stations, waar ongeveer 817.000 reizigers per dag gebruik van maken (cijfers uit 2009). Het VOV-team heeft in dit onderzoek voornamelijk het metronetwerk als werkgebied. Het Taxi-team, als tweede casus, is ingesteld als reactie op de slechte naam van de Amsterdamse taxi-branche, die een vloot van naar schatting 3.500 voertuigen omvat. Daarom heeft de gemeente in 2008 de maatregel 'kwaliteitstaxi' ingevoerd. Alleen chauffeurs die aan bepaalde eisen voldoen, kunnen nu nog gebruikmaken van de taxistandplaats voor het Centraal Station Amsterdam. Het Taxi-team probeert de permanente drukte ter plaatse in goede banen te leiden. Tot slot werkt het onderzochte HOR-team vanuit het politiebureau aan de Lodewijk van Deijsselstraat in Amsterdam-West. Handhavers surveilleren op straat en houden toezicht op winkelcentra in een gebied van 32 km<sup>2</sup> met naar schatting 138.000 inwoners. Ongeveer de helft van de inwoners bestaat uit niet-westerse allochtonen. Onder de bevolking heerst een relatief hoge werkloosheid. De indeling van het hoofdstuk is als volgt: de tweede paragraaf vat samen welke convenanten tussen de centrale stad, de stadsdelen en Stadstoezicht zijn afgesloten over de inhuur van handhavers in het openbaar vervoer (VOV-team), bij de taxistandplaats Centraal Station (Taxi-team) en op straat in Amsterdam-West (HOR-team). Paragraaf 3 bevat enkele praktijkvoorbeelden als illustratie van waar gemeentelijke boa's dagelijks mee bezig zijn. De vierde paragraaf zet een gemiddelde werkdag uiteen: wat doen handhavers van uur tot uur? Paragraaf 5 brengt gedetailleerder de doelen, taken en werkzaamheden van handhavers in beeld. Tot besluit trekken we een vergelijking tussen gemeentelijke handhavers en politieambtenaren, die allebei een normerende functie uitoefenen.

## Convenanten

Deze paragraaf vat de inhoud van de convenanten of overeenkomsten tussen Stadstoezicht en opdrachtgevers samen voor zover relevant voor de onderzochte cases. In deze convenanten staat globaal omschreven wat de beoogde inzet van handhavers is en wat hun taken en werkdoelen zijn.

### *VOV-team*

Met betrekking tot de casus openbaar vervoer is er een convenant gesloten tussen de gemeentelijke Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV) en Stadstoezicht.<sup>1</sup> De DIVV voert de regie over de verkeersinfrastructuur in Amsterdam. In het convenant wordt verwezen naar het organisatieontwerp van het VOV dat de regiopolitie Amsterdam-Amstelland (de Dienst Controle Infrastructuur Verkeer in het bijzonder) samen met Stadstoezicht heeft opgesteld.<sup>2</sup> Dit ontwerp formuleert het hoofddoel van het VOV als volgt: ‘De OV-politie vergroot de sociale veiligheid in en rondom het openbaar vervoer voor zowel de gebruikers van het openbaar vervoer als de (medewerkers van de) vervoerders.’ Subdoelen zijn het terugdringen van (objectieve) criminaliteits- en geweldscijfers, alsmede het verbeteren van de (subjectieve) veiligheidsgevoelens in het openbaar vervoer, investeringen in de zichtbaarheid en herkenbaarheid van het VOV-team en het verhogen van de tevredenheid van reizigers. Verder is in het convenant de algemene taak van het VOV-team vastgesteld. Deze bestaat uit de inzet van personeel ten behoeve van ‘toezicht en handhaving van de openbare orde in en rondom het openbaar vervoer’ – dat wil zeggen: ‘preventief en methodisch toezicht, handelend optreden bij dreigende verstoringen van de openbare orde en het uitvoeren van gerichte acties bij structurele overlast en dreigende situaties’. Het VOV-team bestaat uit een combinatie van circa 70 politieambtenaren (waaronder brigadiers, hoofdagenten en surveillanten) en circa 70 gemeentelijke handhavers (boa’s), die structureel toezicht houden op ‘hot spots’ (bijvoorbeeld drukke perrons), planmatig projecten uitvoeren (zoals grootscheepse controleacties of het begeleiden van evenementen) en te voet surveillances uitvoeren. Zij werken in tien groepen van vijftien medewerkers die binnen het openbaar vervoer kunnen worden ingezet. Alle groepen staan onder operationele regie van de politie, waarbij de samenwerking mede wordt vormgegeven door teamleiders van Stadstoezicht. Het VOV-team wil daarbij naar buiten treden als één organisatie, die ‘*de* autoriteit [is] op knooppunten in het openbaar vervoer’ (cursief in het origineel).

### *Taxi-team*

Voor de 21 handhavers van het Taxi-team Centraal Station zijn twee convenanten van belang. In de eerste plaats het convenant tussen de DIVV en Stadstoezicht.<sup>3</sup> En in

de tweede plaats het convenant tussen het stadsdeel Centrum en Stadstoezicht.<sup>4</sup> Het convenant met de DIVV betreft de handhaving van de zogenoemde 'kwaliteitstaxi' op de standplaats voor het station waar veertien auto's kunnen staan. Gemeentelijke handhavers hebben op deze standplaats vier kerntaken: (1) controle op naleving van de vergunningvoorschriften waar taxichauffeurs aan moeten voldoen (in of in de buurt van de auto blijven, geen ritten weigeren, correct gedrag jegens klanten en handhavers, enzovoort), (2) handhaven op 'Mulderfeiten'<sup>5</sup> (buiten de vakken parkeren of dubbel parkeren) op de taxistandplaats, (3) regelen van de verkeersdoorstroom direct voor de standplaats en (4) 'Mulderfeiten' opsporen die chauffeurs buiten de standplaats kunnen begaan (dit betreft een waslijst aan overtredingen zoals rijden over het trottoir en hinderlijk stilstaan of parkeren). De handhavers werken op de taxistandplaats van laat in de middag tot halverwege de nacht. Gedurende de hele week zijn er tien uur per dag minimaal twee boa's en een taxihost ter plaatse. Deze host is een particulier beveiligder zonder bevoegdheden, die klanten ontvangt, hen informeert en naar de taxi's begeleidt. Daarnaast kan het Taxi-team flexibel voor 'verrassingsacties' of bij incidenten worden ingezet. Prestatie-indicatoren die in het convenant worden genoemd zijn: (1) het naar buiten treden van DIVV en Stadstoezicht als één organisatie, (2) 'zichtbare aanwezigheid' van handhavers waarvan een 'preventieve werking' uitgaat en (3) het doen naleven van de vergunningsvoorschriften die voor de taxichauffeurs gelden. Overtreedt een chauffeur deze voorschriften, dan kan zijn (of haar) vergunning voor een bepaalde periode worden ingetrokken. Naast toezicht en handhaving bij de taxi's worden betrokken boa's door het Stadsdeel Centrum ingehuurd voor het uitvoeren van parkeerbeleid met betrekking tot foutparkeren op laad- en losplaatsen, invalidenparkeerplaatsen, de stoep, touringcarplaatsen, autodeelplaatsen, invalidenparkeerplaatsen en plaatsen van vergunninghouders.

### *HOR-team*

Eind 2007 hebben de Directie Openbare Orde en Veiligheid en Stadstoezicht een convenant gesloten over het leveren van toezicht en handhaving in de openbare ruimte.<sup>6</sup> In beginsel ging dit convenant over de inzet van Vliegende Brigades: een team gericht op het integraal samengaan van normstellend én sociaal beleid met als doel de overlast op straat terug te dringen.<sup>7</sup> Het HOR-team is een doorontwikkeling van deze Vliegende Brigades. De insteek van dit team is om 'bij het ontstaan van (ernstige) overlast snel en flexibel de juiste mensen en middelen op het gebied van zorg en handhaving in te zetten, afhankelijk van de geconstateerde problematiek, met als doel de overlast terug te dringen dan wel op te heffen'. Een team bestaat uit zes bevoegde handhavers die tussen zes uur 's ochttens en zes uur 's avonds actief zijn. Handhavers moeten mensen aanspreken op ongewenst gedrag, 'gevaarlijke situaties' zoals opstootjes, zakkenrollers en drugsproblematiek signaleren, maatregelen treffen bij incidenten (burgers op afstand houden, hulp verlenen, hulpdiensten inschakelen) en optreden als gastheer

of gastvrouw in het publieke domein (informatie verschaffen aan burgers). De handhavers moeten ervoor zorgen dat de geldende algemene plaatselijke verordening (apv) wordt nageleefd. Te denken valt aan de handhaving van een alcoholverbod op straat. Echt doelen en prestaties worden in het genoemde convenant niet gesteld. Het onderzochte HOR-team beweegt zich wandelend of per auto door Amsterdam-West.

## **Drie praktijkvoorbeelden**

Waar hebben gemeentelijke handhavers in hun dagelijks werk zoal mee te maken? Aan de hand van drie voorvallen geven we korte illustraties van wat er in de praktijk gebeurt. Respectievelijk komen hierbij het VOV-team ('zwartrijder'), het Taxi-team ('boze klant') en het HOR-team ('toezicht op de Blokker') aan bod.

### *Zwartrijder*

Het Amstelstation (Amsterdam-Oost) is het opstappunt van de handhavers openbaar vervoer. Dit NS-station ligt in de buurt van gebouw De Eenhoorn, een zelfstandig politiebureau waar de Dienst Controle Infrastructuur Verkeer (DCIV) is gevestigd. Het VOV-team maakt organisatorisch deel uit van de DCIV. Vanaf het Amstelstation vertrekken treinen, metro's, trams en bussen in allerlei richtingen. Tijdens de briefing is besloten om op een metrolijn te gaan werken. De in fel geel gekleurde jassen geklede handhavers stappen in en blijven tijdens de rit op één plek staan. Onderwijl letten zij op of zich onregelmatigheden voordoen onder passagiers, zoals met de voeten op de bank zitten of luide muziek luisteren. Aangekomen op een metrostation in Amsterdam-Zuidoost nemen de handhavers boven aan de roltrappen hun posities in. Van hieruit hebben zij vol zicht op de toegangspoortjes en kan dus eenvoudig worden vastgesteld of passagiers zich volgens de regels gedragen. Het is rustig en de enkele reiziger die door de poortjes gaat, gebruikt netjes zijn vervoerspas. Na enige tijd verschijnt er een man die met een andere passagier meeloopt zonder zelf in te checken. Hij wordt bij het opkomen van de roltrap aangesproken door de handhavers, die vragen waarom hij geen geldig vervoersbewijs bij zich draagt. De man geeft geen bevredigend antwoord en de handhavers vragen om een legitimatiebewijs. Daarna beginnen zij een proces-verbaal uit te schrijven voor het misbruik maken van voorzieningen. Een van de handhavers vraagt per portofoon of de gegevens van de man kunnen worden nagetrokken. Al snel blijkt dat de man gesignaleerd staat voor het niet betalen van een andere boete. Daarop sommeren de handhavers de man te wachten en roepen zij de politie erbij. Aangezien de politie lang op zich laat wachten en de handhavers in de tussentijd niet veel kunnen uitrichten, ontstaat er enige onrust. De handhavers voelen zich niet helemaal lekker bij de ontstane situatie en overleggen zachtjes, zonder dat de man het hoort, wat nu te doen. Zij besluiten de man te laten wachten. Hij geeft

gelukkig rustig gehoor aan deze opdracht. Uiteindelijk arriveren er agenten die de man meenemen naar het politiebureau.

### *Boze klant*

Gehavend door jarenlange werkzaamheden aan de Noord/Zuid-lijn maakt het plein voor Amsterdam Centraal Station een nogal chaotische indruk. Drommen bewoners, toeristen en dagjesmensen wurmen zich over de smalle stoepen langs de bouwput. Trams rijden rinkelend af en aan. Voor de westelijke hoofduitgang van het station stoppen onophoudelijk taxi's. Deze taxi's komen via een eenrichtingsweg tussen het IBIS-hotel en de zogenoemde 'fietsflat' (een letterlijke opeenstapeling van fietsrekken) stapvoets aanrijden en stoppen voor de kruising die toegang geeft tot de ovaalvormige taxistandplaats. De standplaats wordt afgesloten met een slagboom. Naast de slagboom bevindt zich een keet waar gemeentelijke handhavers en een taxihost hun diensten beginnen en soms pauze houden. Langs de standplaats staat een groepje handhavers diep weggedoken in hun jassen verveeld voor zich uit te staren. Een taxi is net van zijn plek gereden als de auto plotseling weer stopt. Een klant – keurige heer van in de vijftig – stapt boos uit en begint tegen de toegesnelde handhavers en taxihost op hoge toon te klagen over een onbehoorlijke behandeling door de chauffeur. Volgens de klant begon het ermee dat de chauffeur de passagiersstoel niet naar voren wilde schuiven. Daardoor zat de klant te krap op de achterbank. Verder bleek de chauffeur niet over een gedegen stratenkennis te beschikken, waarop de klant al helemaal zijn geduld en vertrouwen verloor. De taxichauffeur probeert zich, onbeholpen Nederlands pratend, in de heftige discussie te mengen. De handhavers noteren zijn naam en kenteken, waarna de taxi weggrijdt. Te voet verlaat de boze klant het stationsplein.

### *Toezicht op de Blokker*

Het politiebureau aan de Lodewijk van Deijsselstraat te Amsterdam-West ligt er in het zonnetje vredig bij. Er zijn in de vroege ochtend nauwelijks mensen op straat te bekennen. Na een briefing door de dienstdoende politiebrigadier verlaten twee koppels gemeentelijke handhavers het bureau. Aangezien winkeleigenaren tijdens openings- en sluitingstijden de laatste tijd veel met overvallen te maken hebben, krijgen de handhavers van het HOR-team de opdracht zich naar de twee winkelcentra in het gebied te begeven. Eén koppel gaat met de personenbus naar het Lambertus Zijlplein, het andere koppel vertrekt richting het Plein 40/45. Wij verliezen dit laatste koppel uit het oog. Op het Lambertus Zijlplein stappen de handhavers uit. Het plein is vrijwel uitgestorven, de meeste winkels zijn nog dicht. De handhavers hebben met name belangstelling voor een filiaal van de Blokker dat om 08.30 uur open moet gaan. Verder is er aandacht voor de betaalautomaat in de muur vlak naast de Blokker. Staan er geen jongeren bij die daar niets te zoeken hebben en mogelijk iets kwaads van plan zijn?

Om 08.35 uur is de Blokker nog niet open en dat is vreemd. Zou er iets loos zijn? Op datzelfde moment verschijnen er twee scooters met politieambtenaren. Ook zij komen toezicht houden, zonder dat dit duidelijk met het HOR-team is overlegd en afgestemd. Een van de agenten kijkt bij de Blokker naar binnen. De andere rijdt weg, waarschijnlijk om de achterkant van het filiaal te inspecteren. De handhavers blijven op ruime afstand toe staan kijken. Minuten verstrijken. Plotseling komt er een jonge vrouw gehaast in de richting van de Blokker lopen. Het blijkt een medewerkster te zijn die de deur moet openen. 'Tja, zij verslapen zich ook wel eens...', mompelt een handhaver.

### **Een gemiddelde werkdag**

Gemeentelijke handhavers doen op een dag tal van dingen. Om hiervan een indruk te geven volgen hieronder drie dagindelingen conform het werk dat handhavers binnen het VOV-team, het Taxi-team en HOR-team uitvoeren. Vervolgens gaan we gedetailleerder in op hun doelstellingen en werkzaamheden.

#### *Dagindeling VOV-team*

**07.00 uur.** Briefing in De Eenhoorn. In de briefing vraagt de politie aandacht voor een gesignaleerde crimineel, een weggelopen minderjarige en mogelijke fietsendieven. Aan het einde van de briefing worden de koppels naar 'hot spots' ingedeeld.

**07.30 uur.** Een koppel handhavers is ingedeeld voor 'hot spot 1': het Centraal Station en omgeving. Lopend gaan de handhavers naar het Amstelstation, alwaar zij de metro nemen richting Centraal Station. Aangekomen bij het Centraal Station wordt verdekt positie genomen in de buurt van de toegangspoortjes. Bij de poortjes staan eveneens twee medewerkers in uniform van het Gemeentelijk Vervoersbedrijf (GVB) die hetzelfde doen. Er wordt gegroet, maar verder niet gesproken. Regelmatig komen toeristen naar handhavers toe met vragen over hoe ze een kaartje moeten kopen.

**09.00 uur.** De medewerkers krijgen nog een briefing bij het Korps Landelijke Politiediensten (afdeling spoorwegpolitie), dat gehuisvest is in het Centraal Station. Tijdens de briefing, waar ook politiemedewerkers bij aanwezig zijn, worden bijzonderheden doorgegeven die betrekking hebben op het station. Het gaat over overlastlocaties en personen die regelmatig winkeldiefstallen plegen.

**09.30 uur.** De handhavers lopen door het Centraal Station en over het Stationsplein. Onderweg komen ze een koppel politieursurveillanten tegen. Er wordt naar elkaar gegroet. Na enige tijd nemen de handhavers de metro richting station Nieuwmarkt. Hier houden zij een half uurtje toezicht bij de toegangspoortjes.

**11.30 uur.** Met de metro gaan de handhavers naar het Amstelstation om in de kantine van De Eenhoorn te lunchen.

**12.45 uur.** Na te hebben gegeten en hun mail te hebben bekeken, lopen de handhavers weer naar het Amstelstation. Vandaar wordt wederom de metro richting Centraal



Station genomen. Op het metrostation Waterlooplein stappen zij uit en lopen een rondje over de perrons. Zij vatten uiteindelijk post bij de toegangspoortjes. Een reiziger wordt beboet voor het niet kunnen tonen van een geldig vervoersbewijs. Daarna reizen zij door naar de eindhalte Centraal Station. De handhavers lopen door de centrale hal naar de achterkant van het station waar een man met een contrabas muziek aan het maken is. Hij hoopt hiervoor geld te krijgen van voorbijgangers. De handhavers nemen op enige afstand positie in. Na enkele minuten stopt de man met spelen en gaat weg. Tussendoor worden de handhavers regelmatig aangesproken met vragen over het openbaar vervoer.

**14.30 uur.** Bij de spoorwegpolitie wordt de debriefing gehouden. De politieman vraagt de handhavers naar bijzonderheden (er valt niet veel te melden), waarna hij hen bedankt voor hun inzet.

**14.45 uur.** Na de debriefing lopen de handhavers weer een rondje over het Stationsplein. Aansluitend pakken zij de metro terug richting het Amstelstation.

**15.30 uur.** Na aankomst op de Eenhoorn worden schriftelijke dagstaten opgemaakt.

**16.00 uur.** Laatste debriefing. Ook hier vraagt de agent om bijzonderheden. Daarna kleden de handhavers zich om en gaan naar huis.

### *Dagindeling Taxi-team*

**17.00 uur.** Opkomst aan de Daniël Goedkoopstraat, het hoofdkantoor van Stadtoezicht op een bedrijventerrein in Amsterdam-Oost. Op de dienstlijst staat welke twee handhavers zijn aangesteld om op de taxistandplaats te werken.

**17.15 uur.** Met een dienstauto rijden deze handhavers naar de taxistandplaats voor het Centraal Station.

**18.00 uur.** Aankomst bij de keet van de taxistandplaats. De taxihost is al aanwezig, evenals twee handhavers van de dagdienst. Zij houden zich voor de rest van de dag bezig met verkeershandhaving in de stad en beginnen om 16.00 uur op de taxistandplaats.

**18.00 uur.** Eén van de handhavers staat samen met de taxihost bij de eerste wachtende auto. Hij is voornamelijk vraagbaak voor toeristen en laat fietsers en bromfietzers afstappen die over het trottoir voor de standplaats rijden. De andere handhaver wandelt naar de slagboom en heeft zo zicht op de eenrichtingsweg voor het IBIS-hotel. Op het moment dat taxi's tergend langzaam komen aanrijden, geeft hij chauffeurs door middel van armgebaren te kennen door te rijden. Ook stuurt de handhaver taxi's weg die op de kruising voor de slagboom stil blijven staan.

**20.15 uur.** De handhavers worden voor het eten afgelost door twee collega's van de middagdienst die ook bezig waren met verkeershandhaving. Deze keer blijven ze op locatie eten. Soms halen de handhavers een maaltijd en consumeren deze op de Daniël Goedkoopstraat.



**21.15 uur.** De handhavers verschijnen weer op de taxistandplaats. Op rustige momenten komen taxichauffeurs een praatje maken. Wanneer het wat drukker wordt, manen de handhavers chauffeurs door te rijden en aan te sluiten. Geregeld komen toeristen de weg vragen. Soms bemiddelen handhavers, bijvoorbeeld als een klant met hond wordt geweigerd. De handhaver roept welke chauffeur deze klant wel wil meenemen. Tussendoor drinken handhavers koffie in de keet. Steeds blijft één handhaver buiten op de taxistandplaats aanwezig.

**02.00 uur.** De handhavers nemen de auto terug naar de Daniël Goedkoopstraat. Het is tijd om naar huis te gaan.

### *Dagindeling HOR-team*

**07.00 uur.** Opkomst aan de Daniël Goedkoopstraat. De teamleider is deze ochtend aanwezig en houdt een korte briefing. Tijdens de briefing geeft hij verbalen terug die correctie behoeven. Ook vraagt hij naar bijzonderheden en geeft zelf informatie over bijzonderheden.

**07.30 uur.** Met een personenbus gaan de handhavers naar het politiebureau Lodewijk van Deijsselstraat. Hier aangekomen wordt een kop koffie genomen. Het is wachten op de ochtendbriefing van de politie.

**08.00 uur.** Gezamenlijke briefing met de handhavers en de medewerkers van het wijkteam. Deze briefing wordt gegeven door de chef van dienst van het wijkteam. De briefing is niet specifiek bedoeld voor de handhavers, maar voor alle medewerkers van het politiebureau. Tijdens de briefing komen de bijzonderheden van de afgelopen nacht aan de orde, worden foto's van gezochte personen getoond en wordt aandacht gevraagd voor een drugspand. Verder vraagt de chef extra aandacht voor een verdacht voertuig met inzittenden. Aan het einde van de briefing verdeelt hij de taken. De handhavers krijgen de vraag of zij tijdens de winkelopening op Plein 40/45 en op het Lambertus Zijlplein aanwezig willen zijn.

**08.30 uur.** Een koppel handhavers gaat lopend naar het Plein 40/45. Het andere koppel gaat per personenbus naar het Lambertus Zijlplein.

**08.45 uur.** Aankomst op Plein 40/45. Het is nog stil op het winkelplein. Geleidelijk aan gaan de winkels open. Een man vraagt waar de dichtstbijzijnde betaalautomaat is.

**09.30 uur.** Langzamerhand zakken de handhavers af naar de woonwijk grenzend aan het winkelcentrum. Zij letten in de wijk vooral op woninginbraak. Een handhaver spreekt een automobilist aan die een gesloten verklaarde weg is ingereden. Verder is het erg rustig op straat.

**10.30 uur.** De handhavers gaan in het politiebureau Lodewijk van Deijsselstraat een kopje koffie drinken. Tijdens het koffiedrinken zijn sollicitatierondes die binnen Stads-toezicht aan de gang zijn een belangrijk onderwerp van gesprek.

**11.00 uur.** Met de personenbus surveilleert een koppel handhavers door het gebied. Het andere koppel gaat lopend de wijk in. Twee jongens staan op de hoek van een

straat. De handhavers stappen uit hun bus en vragen wat de jongens daar aan het doen zijn. Eén van de jongens zegt vlakbij te wonen. De handhavers vragen de jongens om een identiteitsbewijs. Aan de hand van hun gegevens worden zij via de portofoon 'nagetrokken' bij het politiebureau.

**12.30 uur.** In de kantine van het wijkteam genieten de handhavers van hun lunch.

**13.30 uur.** Het ene koppel gaat weer lopend de wijk in. Het andere koppel vertrekt met de personenbus. Twee vrouwen staan bij de deuropening van een woning met een oudere man te praten. De handhavers stoppen en vragen de vrouwen wat ze aan het doen zijn. Het blijken leden van een kerkgemeenschap te zijn. Zij brengen de man, die onlangs zijn echtgenote heeft verloren, een bezoek. De vrouwen complimenteren de handhavers met hun alertheid. Even verderop staat een auto op de stoep geparkeerd. Als na een rondje rijden de auto er nog staat, stoppen de handhavers een bekeuring onder de ruitenwisser.

**15.00 uur.** Beide koppels handhavers komen bij het politiebureau aan. Ze melden bij de chef van dienst dat ze terug gaan naar de Daniël Goedkoopstraat.

**15.15 uur.** Terug op de Daniël Goedkoopstraat maken de handhavers een rapportage van hun afgelopen dienst. Daarna begeven zij zich naar huis.

## Doelen, taken en werkzaamheden

In bovengenoemde convenanten met Stadstoezicht staan bepaalde doelstellingen (zoals openbare ordehandhaving en het verhogen van veiligheidsgevoelens). Gevraagd naar wat volgens handhavers hun exacte doelen zijn tijdens een gemiddelde werkdag geven de meesten aan Amsterdam 'schoon, veilig en heel' te willen houden. Zoals een medewerker van het VOV-team opmerkt: 'Het draait bij mij om het veiliger maken van het openbaar vervoer, zodat een omaatje gewoon 's avonds om 22.00 uur met de metro kan. Dat is uiteindelijk mijn doel.' Dergelijke opmerkingen zijn inderdaad conform de uitgangspunten van de officiële beleidsstukken en convenanten van Stadstoezicht. Toch is het voor respondenten niet duidelijk wanneer zo'n doel wordt bereikt. Doelstellingen in de sfeer van 'veiligheid' en 'leefbaarheid' blijven voor hen erg algemeen.

*'Nee, we hebben geen bonnenquotum of zo. De doelstelling is dat overlast, criminaliteit en andere negatieve zaken verminderen, maar wij krijgen niet te horen hoe dat precies moet' (respondent VOV-team).*

Ook is een respondent bij het VOV-team zich bewust 'een radertje' in een groter geheel te zijn. Daarom is het lastig te zeggen welk radertje welke bijdrage levert aan een veiliger Amsterdam. Dezelfde constatering geldt voor de antwoorden die handhavers van het Taxi-team geven. Hun antwoorden blijven ambigu.

*‘Onze doelstelling is dat de klanten netjes worden meegenomen en dat taxichauffeurs zich aan de regels houden. Verder willen we dat alles een beetje leefbaar blijft in de stad’ (respondent Taxi-team).*

Deze laatste opmerking heeft mede betrekking op het feit dat de handhavers van het Taxi-team ook worden ingezet voor het tegengaan van foutparkeren in het centrum van Amsterdam. Wat betreft het HOR-team probeert de politie aan de hand van meldingen handhavers daar in te zetten waar veel overvallen worden gepleegd of waar mensen van hun pinpas worden beroofd. Door prioriteiten te stellen, streven politie en Stadstoezicht dus naar het behalen van bepaalde doelen die door de tijd heen kunnen wisselen. Verder onderneemt de gemeente indirecte pogingen om het effect van veiligheidsmaatregelen te meten door het bijhouden van zowel objectieve (politieregistratie van misdrijven) als subjectieve (veiligheidsgevoel onder burgers) cijfers. Tevens zet bijvoorbeeld het GVB enquêtes uit met vragen over hoe passagiers in het openbaar vervoer hun omgeving ervaren. Het blijft evenwel lastig causale relaties te leggen met het werk van handhavers, niet in de laatste plaats omdat meerdere projecten en maatregelen tegelijk van kracht zijn. Ook weet niemand wanneer het doel ‘schoon, veilig en heel’ echt bereikt is. Met het oog op het halen van niet altijd even heldere doelen verrichten gemeentelijke handhavers diverse werkzaamheden. Deze werkzaamheden kunnen worden gecategoriseerd als ‘contacten met burgers’, ‘preventie en signalering’, ‘handhaving en opsporing’ en ‘overige werkzaamheden’. Hieronder volgt per categorie een toelichting.

### *Contacten met burgers*

Voor een groot deel van hun tijd wandelen de handhavers op straat rond, staan zij op locatie of zijn in het openbaar vervoer aanwezig. Respondenten geven aan dat ze veel ‘leuk’ contact hebben met burgers, tenminste als er geen verbalen moeten worden geschreven. Contacten met burgers lopen in de dagelijkse praktijk erg uiteen. Daarom volgt hier een kleine bloemlezing:

- Toeristen vragen vaak naar de weg, naar het juiste perron of naar de meest gunstige bus-, tram- of treintijden. ‘Als je voor de honderdste keer wordt gevraagd waar het Van Gogh museum is, word je het soms wel eens een beetje zat’, aldus een respondent.
- Andere hulpaanvragen betreffen bijvoorbeeld het laten liggen van een metrokaartje in de automaat of, in een ernstiger geval, een ongeval. Tijdens één van de diensten van het Taxi-team is er een wat oudere toeriste gevallen met een flikse hoofdwond tot gevolg. Boa’s schakelen de hulpdiensten in.
- Burgers spreken handhavers aan over het haperen van openbare voorzieningen zoals een stuk OV-poortje of een stinkende afvoerput. Op hun beurt nemen hand-

havers een kijkje, maken aantekeningen en lichten per mail of telefoon de verantwoordelijke instanties in.

- Er komen meldingen binnen van overlast en asociaal gedrag. Tijdens een dienst van het HOR-team meldt een burger bijvoorbeeld dat er grote pakken reclamefolders voor een deur liggen. Handhavers gaan polshoogte nemen, bellen bij de bewoner aan en sommeren hem het papier weg te halen. Een tweede burger spreekt het handhavingsteam aan op een hangplek waar wordt gedeald, terwijl een derde meldt dat de plaatselijke groenteman zijn bedrijfsafval in de algemene vuilcontainer stopt. Handhavers beloven ter plekke toezicht te gaan houden en gepaste maatregelen te treffen.
- Burgers klampen handhavers aan voor een klein praatje – een ‘beetje ouwehoeren’, zoals iemand het uitdrukt. Hoewel sommigen afstandelijker zijn, kletsen de meeste handhavers zelf ook het nodige af. Ze proberen vrienden te kweken en zo informatie in te winnen. Hiermee hebben handhavers een sociale en signalerende functie in hun omgeving.
- Behalve dat burgers handhavers aanspreken, maken handhavers ook andersom contact. Zij kunnen om informatie vragen, maar ook iemand aanspreken op zijn (wan)gedrag. In het laatste geval gaat het om preventief of normerend optreden, mogelijkerwijs uitmondend in handhavend optreden (het uitschrijven van een proces-verbaal).

De frequentie en intensiteit van contact tussen handhavers en burgers hangt in belangrijk mate af van de locatie waar de handhavers werkzaam zijn. Bij het VOV-team zijn contacten bijvoorbeeld veel vluchtiger dan bij het HOR-team, dat regelmatig in de wijk en op de markt surveilleert. Daardoor kunnen zij hechtere betrekkingen met bewoners en ondernemers aangaan. Wel merkt iemand op dat het met jongeren zeer lastig contacten onderhouden is. Zij laten zich moeilijk tot een gesprekje verleiden.

### *Preventie en signalering*

Respondenten vinden preventie een groot onderdeel van hun werkzaamheden. Daarnaast wijzen zij op het signaleren van verdachte of ongewenste situaties. In hun felgele jassen zijn handhavers opvallende verschijningen in het straatbeeld. Zoals iemand bij het VOV-team zegt: ‘Ik wil de orde, veiligheid en de rust in het openbaar vervoer terugbrengen. Dit betekent preventief aanwezig zijn, en mensen eruit pikken als ze dingen doen die niet horen.’ Regelmatig stellen VOV-handhavers zich nadrukkelijk zichtbaar op bij toegangspoortjes van de metro om reizigers te ontmoedigen zwart te gaan rijden. Respondenten van het Taxi-team beamen het belang van preventie en signalering. Door op de standplaats te staan, zorgen zij dat taxichauffeurs zich aan de regels houden, zich behoorlijk gedragen en geen klanten weigeren. Deze statische

manier van preventie wordt ook door het HOR-team herkend. Leden vertellen dat de politie hen graag voor langere tijd op één plek stationeert, om problemen voor te zijn.

*‘De opdracht van de politie is om tijdens openings- en sluitingstijden op het winkelcentrum te zijn, zodat overvallen worden voorkomen. Tevens zijn wij op straat aanwezig voor inbraakpreventie in voornamelijk huizen en auto’s. En jeugd is een grote taak voor ons. Wij moeten hanggedrag waar veel mensen last van hebben voorkomen’ (respondent HOR-team).*

Behalve statistische vormen van preventie hanteren met name het VOV-team en HOR-team een dynamische aanpak. Handhavers rijden met metrostellen of trams mee en lopen door wagons en over perrons (VOV-team) of surveilleren door de straten van Amsterdam-West (HOR-team). Hoewel hier volgens respondenten een ‘behoorlijk preventieve werking’ van uitgaat, maakt hun aanwezigheid soms ook een wat richtingloze indruk. Daarom worden tegenwoordig meer gerichte acties opgezet.

### *Handhaving en opsporing*

Naast het fungeren als ‘ogen’ en ‘oren’ in het publieke domein moeten handhavers hun ‘tanden’ laten zien. Aan de hand van een categoriaal besluit heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie handhavende bevoegdheden aan boa’s verleend (zie ook hoofdstuk 3). Opsporingsbevoegdheden – het verzamelen van informatie over gepleegde strafbare feiten – zijn hier nauw mee verbonden. De handhavers van Stadstoezicht die werken bij het VOV-team zijn aangesteld als Medewerker Veiligheid Openbaar Vervoer (domein 4). Bij het uitoefenen van hun taak zijn zij bevoegd handboeien en een wapenstok te dragen. Handhavers bij het Taxi-team en HOR-team (allebei domein 1) hebben hier geen beschikking over. Wel werkt iedereen vanuit dezelfde functietypering (Handhaver D), maar met een eigen taakaccent.

Vooraf handhavers in het VOV-team schrijven veelvuldig een proces-verbaal uit voor overtredingen. De handhavers maken daarbij voornamelijk gebruik van de categorie ‘misbruik van voorzieningen’. Het is een kapstokartikel dat zij gebruiken als reizigers geen geldig vervoersbewijs bezitten of in een rijtuig hun voeten op de bank hebben. In 2010 valt bijna 75% van het aantal verbalen (4.868 in 2010)<sup>8</sup> onder deze categorie. Op de taxistandplaats wordt zelden bekeurd. Daarbuiten gebeurt dat wel wanneer handhavers als parkeercontroleur aan het werk zijn. Ook HOR-handhavers schrijven soms verbalen uit voor aangetroffen (hardnekkige) overlast zoals wildplassen of alcoholgebruik op straat.

Bij het nemen van beslissingen praten respondenten geregeld over de beslissruimte (of ‘discretionaire ruimte’) om al dan niet te schrijven voor een overtreding. In de woorden van een respondent bij het Taxi-team: ‘Met het uitdelen van verbalen ben ik de beëdigde ambtenaar. Ik maak uit wanneer ik deze beslissing neem, dat is mijn verantwoording. Er is niemand die kan zeggen: “jij schrijft nu die bon”.’ Mening

en voorkeuren over wanneer een proces-verbaal terecht is verschillen. Een handhaver van het VOV-team zegt achteraf als hij iemand met zijn voeten op de bank heeft aangetroffen met een bekeuring tot gevolg: 'Ik heb daar zo'n hekel aan, daar schrijf ik altijd voor.' Een andere handhaver treedt later bij de constatering van hetzelfde feit niet op. De passagier trekt na een reprimande direct zijn benen in. Zelfs als tijdens een grote actie van het VOV-team de opdracht is om 'zero tolerance'-beleid te voeren, blijken handhavers coulant als een vader en zoon worden betrap op zwartrijden. De vader heeft nog een oude bekeuring openstaan en moet mee naar het politiebureau. De handhavers besluiten de zoon alleen met een waarschuwing weg te sturen. Behalve naar 'wanneer' kijken handhavers dus ook verschillend aan tegen 'hoe hard' zij moeten optreden. Een VOV-handhaver stelt:

*'Hard optreden werkt niet. Dat verandert niets. Als ik vette bonnen geef, krijgen passagiers alleen maar een hekel aan mij. Daar win je niets mee. Je moet wederzijds respect tonen. Er zijn natuurwetten: als je naar iemand luistert, luistert iemand naar jou. Zo moet je die mensen ook behandelen. Je moet ze respecteren, met ze praten. Je legt uit dat er problemen zijn of dat het niet de bedoeling is dat ze daar zitten te drinken. Kijk, als ik langs ben geweest en er ligt morgen nog steeds troep, dan zal ik moeten optreden. Maar eerst moet je laten zien dat je een mens bent en dat je andere mensen accepteert. Als je meteen optreedt en bonnen schrijft, gaan mensen methoden hanteren om mij het leven zuur te maken.'*

Aan de andere kant geven respondenten aan de ze geen 'duikgedrag' willen vertonen. Op het moment dat ze helemaal niet handhaven, komt hun bestaansrecht in gevaar. Daarom zou ook door de leiding worden aangedrongen op handhavend optreden.

*'Er wordt steeds weer door de leiding gezegd dat we meer moeten schrijven. Sommige collega's doen dit te weinig. Zij waarschuwen alleen. Ze vinden dat als ze waarschuwen en de overtreding ophoudt hun doel is bereikt. Diverse collega's hebben er moeite mee de stap naar handhaving te maken. Zij denken nog steeds dat ze voor de gezelligheid lopen. Daar moet een cultuuromslag komen' (respondent HOR-team).*

Als het op handhaven aankomt, valt voornamelijk bij parkeercontroleurs in het Centrum een zekere rechtlijnigheid te bespeuren. Dit gedrag is terug te voeren op het 'lik-op-stuk' parkeerbeleid dat de gemeente voert; overtredingen moeten onmiddellijk worden aangepakt en bestraft. Niettemin heerst er onder respondenten regelmatig onduidelijkheid over wat ze nu juridisch gezien mogen en niet mogen. Is het bijvoorbeeld de bedoeling dat een parkeercontroleur een bekeuring uitschrijft op grond van de apv? Materieel legt het juridische domein waarbinnen handhavers opereren beperkingen op, maar moeten zij zaken dan maar door de vingers zien? Het zijn vragen waar respondenten niet over uit zijn.

Tevens blijkt dat handhavers niet tot in de puntjes op de hoogte zijn van hun bevoegdheden. Zo komt het HOR-team ergens een auto tegen die in het parkeervak hoort, maar op de rijbaan staat. Daarvoor schrijven respondenten resoluut een proces-verbaal uit. Even verderop staat er een auto op het trottoir en slaat de twijfel toe. Moeten zij ook tegen dit geconstateerde feit optreden? Na kort beraad besluiten de handhavers dat beide auto's fout geparkeerd staan. Het zou daarom onrechtvaardig zijn de ene wel en de andere niet te bekeuren. Ook bij de tweede auto gaat er een bon op de voorruit. In dit verband merkt een handhaver op dat hij 'veel moet leren': 'Ik zit nu in domein 1 maar ken niet alle artikelen uit mijn hoofd. Daar heb ik me nog niet volledig in verdiept.' Collega's geven dezelfde signalen af. Zij ervaren 'verwarring' bij het bepalen wat hun bevoegdheden op straat zijn en zeggen behoefte te hebben aan 'meer begeleiding' bij het opmaken van een proces-verbaal. Dat handhavers zoeken naar een gewenste en juiste opstelling is begrijpelijk. Stadstoezicht zit middenin in een ontwikkeling richting integrale handhaving. Nog niet iedereen weet alles. Handhavers moeten aan hun nieuwe rol wennen.

### *Overige werkzaamheden*

Naast bovenstaande taken en werkzaamheden doen handhavers ook andere dingen. Zij signaleren fysieke onregelmatigheden in het publieke domein (losse stoeptegels, niet werkende straatverlichting, defecte roltrap) en melden die aan verantwoordelijke instanties, zodat er zo snel mogelijk actie kan worden ondernomen. Van alle belangrijke dingen die handhavers doen, maken zij aan het eind van de dag rapportages voor het management. Onder deze administratieve taak valt eveneens het lezen van e-mails en andere schriftelijke informatie. Tijdens een aantal diensten kwam het voor dat handhavers een collega van of naar een cursus brachten. Dat wekte bij diverse andere collega's irritatie op, omdat het brengen en halen volgens hen niet bij het reguliere takenpakket van handhavers hoort.

### **Tot besluit**

Op basis van bovenstaande inventarisatie kan worden geconcludeerd dat gemeentelijke handhavers (boa's) contacten onderhouden met burgers (waarbij mensen om hulp vragen en inlichtingen verstrekken, maar de handhavers andersom mensen eveneens aanspreken), preventieve aanwezigheid (waartoe ook het signaleren van onregelmatigheden behoort) en het handhaven van normen en regels (waarvoor opsporing van strafbare feiten nodig is). Zo bezien vertonen handhavers een zekere 'familiegelekenis'<sup>9</sup> met politiepersoneel. Als het niet anders kan, hebben zij de bevoegdheid reactief en met gebruik van dwangmiddelen in te grijpen.

Dit gezegd hebbende gaat een groot deel van de tijd die handhavers (en straatagenten) besteden op aan rondwandelen en preventie.<sup>10</sup> Hun langdurige aanwezigheid in



de stad moet problemen voorkomen en de veiligheid/leefbaarheid vergroten. Tevens treden handhavers (net als straatagenten) regelmatig in gesprek met burgers. Toch blijven er belangrijke verschillen tussen gemeentelijke handhavers en de politie bestaan. Ten eerste hebben handhavers een beperkt mandaat in vergelijking met hun politie-collega's. Omdat handhavers minder juridische armslag hebben, kunnen zij tegen minder zaken optreden. Ook voeren gemeentelijke handhavers geen spoedeisende (noodhulp)taken uit. Dit brengt, ten tweede, met zich mee dat burgers handhavers niet als politiemensen zien. Behalve verdwaalde toeristen weten de meeste mensen het onderscheid met de politie haarfijn te maken. Dat kan handhavers in een lastig pakket brengen. Ze hebben niet de volledige bevoegdheid van agenten, maar worden wel geacht op te treden en processen-verbaal te schrijven. Het is daarom nog wat zoeken naar hun precieze rol en opstelling.

Ten derde heeft Stadstoezicht een minder strak omlinjnde identiteit en taakstelling dan de politie. Dit punt gaat verhoudingsgewijs het minst op voor het VOV-team, dat een duidelijke focus heeft op het openbaar vervoer. Van het Taxi-team kan worden gezegd dat handhavers binnen een afgebakende standplaats met toezicht op voertuigen en chauffeurs bezig zijn. Wat dat betreft hebben handhavers bij het HOR-team de meeste bewegingsvrijheid, maar zij ervaren ook navenant meer onzekerheid. Ten vierde blijkt dat gemeentelijke handhavers binnen afgebakende convenanten werken. Bij politiemensen is er geen sprake van zulke gedetailleerde convenanten, al wordt wel getracht op prestatie-indicatoren te sturen. Tegelijk zij opgemerkt dat doelstellingen binnen convenanten met gemeentelijke handhavers erg open zijn geformuleerd, wat het eerder geconstateerde gebrek aan focus van sommige handhavers mede kan verklaren.

Een vijfde gerelateerd punt is dat het diverse handhavers (vooral bij het HOR-team) regelmatig aan routine, ervaring en een robuuste werkstijl ontbreekt. Ze maken niet de zelfbewuste indruk die van een 'politieachtige' functionaris wordt verwacht. Of schoon gemeentelijke handhavers in eerdere analyses als 'inflexibel' en 'rigide' worden bestempeld (zie hoofdstuk 1), is het dus de vraag of dit terecht is. Door hun gebrekkige ervaring is 'weifelend' een adequatere omschrijving van de werkstijl die verscheidende handhavers hanteren. Een nog op te bouwen professionaliteit en (wets)kennis zijn hier debet aan. Zoals eerder opgemerkt zit Stadstoezicht middenin een professionaliseringstraject. Het is dus begrijpelijk dat niet alles even vlekkeloos verloopt. Tot slot moet worden gezegd dat gemeentelijke handhavers afgezet tegen bijvoorbeeld wijk-agenten minder met bureaucratie belast zijn.<sup>11</sup> Handhavers zijn tijdens hun diensttijd verhoudingsgewijs weinig achter een bureau te vinden. Niettemin verrichten zij administratieve werkzaamheden zoals het opmaken van proces-verbalen en dagstaten, het checken van e-mails, het behandelen van bezwaren en het beantwoorden van vragen.





## 5. Gemeentelijke handhavers nader bekeken

### Inleiding

Het vorige hoofdstuk heeft op hoofdlijnen de taken, werkzaamheden en dagindelingen van gemeentelijke handhavers beschreven. De volgende pagina's gaan dieper in op een aantal thema's die voortkomen uit onze theoretische verkenningen in hoofdstuk 2. De eerste paragraaf typeert de achtergronden en kenmerken van handhavers. Daarbij hebben we inspiratie gehaald uit publicaties over politiecultuur die handelen over onder meer het bijzondere karakter van politiewerk, de actiegerichtheid van agenten, en het gesloten front dat collega's naar buiten toe vormen. Geldt dit ook voor gemeentelijke handhavers? De tweede paragraaf besteedt aandacht aan het negatieve imago dat aan Stadstoezicht kleeft. Dit beeld is historisch gegroeid met de tewerkstelling van langdurig werkelozen ('Melketiers') als onbevoegde stadswachten. Is er nog steeds sprake van zo'n imago? Paragraaf 3 gaat over het verbale en fysieke geweld waarmee handhavers te maken kunnen krijgen. Welke ervaringen doen zij op? In de vierde paragraaf gaan we in op de verhouding tussen 'werkvoer' en (direct) 'leidinggevenden'. Hoe ziet hun verstandhouding eruit? Aan het eind van dit hoofdstuk maken we de balans op van onze bevindingen.

### Achtergronden en kenmerken

Tijdens koffiepauzes en lunches in kantines valt op dat met name politiesurveillanten zich een stuk onstuimiger gedragen dan gemeentelijke handhavers. Praten de eersten honderduit over de laatste trends en zijn zij druk met hun smartphones in de weer, de laatsten zitten aan een aparte tafel rustig te keuvelen. Dit zal onder meer te maken hebben met het aanzienlijke leeftijdsverschil tussen beide groepen. Staan de surveillanten aan het begin van hun carrière, een groot gedeelte van de handhavers hoeft niet zo heel lang meer. Voor veel surveillanten is politiewerk dan ook hun eerste baan, terwijl flink wat handhavers een lange carrière binnen gemeentelijke diensten zoals het vervoersbedrijf (GVB) achter de rug hebben. De uiteindelijke overstap naar Stadstoezicht is niet altijd een bewuste keuze geweest. Een respondent van het VOV vertelt:

*‘Eigenlijk is het zo een beetje gegroeid. Bij het GVB was ik eerst buschauffeur, daarna had ik een “combifunctie” (buschauffeur en kaartcontroleur). Vanuit de kaartcontrole ben ik doorgestroomd naar de functie van boa binnen de afdeling Ondersteunende Taken [belast met de veiligheid binnen het openbaar vervoer; RvS & EB]. Daarna zijn wij gedwongen over te gaan naar Stadstoezicht. We hadden geen keuze.’*

Ook voor de respondenten bij het Taxi-team en HOR-team geldt dat zij deels afkomstig zijn van parkeerbeheer of eerder als onbevoegd toezichthouder hebben gewerkt.

*‘Ik heb toen bij het parkeerbeheer gesolliciteerd. Het werk sprak me gewoon aan en het werd goed betaald. Het was een gemeentebaan, dus je had zekerheid. Daar was ik naar op zoek’ (respondent Taxi-team).*

Respondenten zijn vaak op één of andere manier toevallig de handhaving ingerold. De meesten kennen aan hun beroep geen ‘bijzondere missie’ toe. Zoals iemand samenvat: ‘Het is een doodnormale baan. Je kunt de wereld niet verbeteren.’ Tegelijk hebben handhavers wel het gevoel dat ze iets voor de stad kunnen betekenen.

*‘Ik wil op deze manier een bijdrage aan de maatschappij leveren. Ik vind het hartstikke mooi... het wegslepen van een invalidenparkeerplaats of klachten wegnemen in buurten of straten waar overlast is. Normen en waarden zijn je straat schoon houden, en als mensen daar niet aan voldoen komen wij. Dat draagt bij aan een fijne en mooie stad’ (respondent Taxi-team).*

Als aantrekkelijke kanten van het werk worden regelmatig het ‘omgaan met mensen’ en ‘de vrijheid’ genoemd. Spanning, sensatie en heroïsch machogedrag liggen minder op ieders lippen. Een respondent van het Taxi-team zegt hierover: ‘actie speelt niet echt een rol, want het valt erg mee hoor met die actie’. Het werk kan eerder aan de saaie kant zijn, maar handhavers klagen daar niet direct over.

Tevens wordt duidelijk dat respondenten voldoening uit hun werk halen, omdat er in hun beleving een positief effect van uitgaan. Zij menen ook dat een open houding jegens burgers en andere buitenstaanders (als onderzoekers werden we tenminste gastvrij ontvangen) belangrijk is bij de uitoefening van hun beroep. Niettemin geven handhavers aan dat alertheid nodig blijft.

*‘Waar ik op let is afwijkend gedrag. Alles gaat in een bepaald tempo, een bepaalde cadans. Iedereen die buiten die cadans loopt, valt voor mij op’ (respondent HOR-team).*

Dat deze alertheid helpt, ondersteunen respondenten met het verhaal dat Amsterdam rustiger is geworden sinds zij op ‘hot spots’ aanwezig zijn. Een medewerker van het VOV-team wijst erop dat er naar zijn idee minder reizigers zwartrijden sinds de invoering van dit team. Een collega van het Taxi-team vertelt dat de preventieve opstelling

van handhavers voor het Centraal Station ertoe heeft geleid dat taxichauffeurs zich beter aan de regels zijn gaan houden en klanten netter worden geholpen. Zijn collega bij het HOR-team vindt dat door beter op pinautomaten te letten jeugd er minder samenklit, waardoor mensen niet meteen de angst krijgen te worden overvallen als ze geld uit de muur gaan trekken.

*‘Het is absoluut nuttig werk wat ik doe. Je bent op straat in uniform en mensen zien dat. Mensen durven naar je toe te komen; je bent een sociaal contactpersoon op straat’ (respondent HOR-team).*

Een dissonant komt hoofdzakelijk van enkele medewerkers bij het Taxi-team. Verschillende handhavers aldaar zijn er minder zeker van dat taxichauffeurs zich netjes blijven gedragen op het moment dat zij de standplaats hebben verlaten. Handhavers kunnen immers niet controleren of de chauffeurs klanten niet alsnog proberen af te zetten. ‘Elke taxichauffeur die hier op het Centraal Station komt heeft wat te verbergen’, meent een respondent cynisch.

Onderlinge solidariteit komt binnen elke werksituatie in meer of mindere mate voor. Dit geldt ook voor Stadstoezicht, waarbij solidariteit mede wordt gevoed door de mogelijkheid van escalatie. Een medewerker van het VOV-team legt dit als volgt uit: ‘In principe ga je met z’n tweeën de straat op en zorg je dat je weer met z’n tweeën veilig terugkeert. Of je nu met die collega door een deur kunt of niet, dat maakt niet uit.’ Daarbij komt dat respondenten niet als ‘verklikker’ te boek willen staan. Niemand kon of wilde voorbeelden geven van recente gebeurtenissen die niet door de beugel konden.

*‘Solidariteit is heel belangrijk. Ik ken mijn collega en weet wat ik aan hem heb. Als ik een collega zie die iets doet wat niet kan dan spreek ik hem daar op aan. Hij mag dit ook bij mij doen, dan houden we elkaar scherp. We moeten zaken samen kunnen uitpraten’ (respondent Taxi-team).*

Mochten zich onregelmatigheden voordoen, dan wijzen collega’s onderling elkaar liever op de eigen verantwoordelijkheid dan meteen een leidinggevende in kennis te stellen. Een handhaver van het HOR-team illustreert dit met de volgende opmerking: ‘Als een collega bij een aanhouding een klap teveel uitdeelt dan zal ik hem niet aangeven. Dat zou wel heel lullig zijn, zeker als hij mij met gevaar voor eigen leven heeft bijgestaan.’ Alleen bij structurele misdragingen van collega’s overwegen respondenten een gang naar het management te maken. Voorts blijkt dat de onderlinge solidariteit duidelijke grenzen kent. Respondenten voelen zich niet enorm betrokken bij Stadstoezicht in den brede. Handhavers zijn primair hecht met collega’s van hun eigen team.

*‘De verbondenheid binnen Stadstoezicht is weinig ontwikkeld. Ik merk bij collega’s duidelijk dat ze het “stadstoezichtsgevoel” niet hebben. Ook op de Daniël Goedkoopstraat [het hoofdkantoor van Stadstoezicht; RvS & EB] ervaar ik dat ze ons als een aparte club blijven zien’ (respondent VOV-team).*

## Imago en zelfbeeld

Stadstoezicht werd in het verleden lang niet altijd serieus genomen. Het imago-probleem dat de organisatie achtervolgt is dat van een werkgelegenheidsproject voor stadswachten die ‘niets kunnen, willen en mogen’. Is dit vooroordeel nog immer actueel? En welk zelfbeeld hebben handhavers? Met het imago en zelfbeeld van Stadstoezicht valt het volgens respondenten tegenwoordig mee. Dat politiemensen hen als ‘tweederangs agenten’ wegzetten komt minder voor dan voorheen. De professionaliseringslag die Stadstoezicht maakt, begint vruchten af te werpen.

*‘Vroeger werden we door een deel van de politie niet voor “vol” aangezien. Maar met het verstrijken van de jaren hebben we meer bevoegdheden gekregen en zijn we mee gaan doen aan politieacties. Gezien onze bevoegdheden kunnen we tegenwoordig ook heel wat zelf oplossen. Dat merken agenten, en dan behandelen ze je als volwaardiger’ (respondent Taxi-team).*

Medewerkers van het VOV-team identificeren zich het meest met politieambtenaren. Ondanks verschillen in bevoegdheden zien zij zichzelf als collega’s die op vrijwel gelijke voet met surveillanten verkeren. Dit zelfbeeld is terug te voeren op de zwaardere uitrusting (handboeien, wapenstok) die zij hebben afgezet tegen het Taxi-team en HOR-team. Tevens zijn VOV-handhavers directer op de politie betrokken binnen één openbaarvervoerteam.

*‘Het werk dat ik uitvoer is gelijkend aan politiewerk. De politie heeft natuurlijk bredere bevoegdheden dan wij, maar we doen in principe hetzelfde als surveillanten’ (respondent VOV-team).*

Respondenten van het Taxi-team en het HOR-team omschrijven zichzelf vaker als ondersteunend aan de politie. Hierbij wijzen verschillende geïnterviewden erop dat zij over minder bevoegdheden beschikken en vooral een preventieve taakstelling hebben.

*‘Ik zie dit werk als de “ogen en oren” van de politie. Kijk, de politie heeft zoveel taken. Als ze de kleine dingen erbij zouden moeten doen dan hebben ze lang niet genoeg mensen. Ze kunnen zich beter concentreren op de belangrijker zaken en wij op de kleinere dingen’ (respondent Taxi-team).*

Hoewel vooroordelen vanuit de burgerij in de ervaring van respondenten afnemen door de (media)aandacht die er is voor het ‘nieuwe handhaven’, lopen zij toch regelmatig tegen minachting aan. Handhavers krijgen dan termen naar hun hoofd geslingerd als ‘Melketier’, ‘Stadswacht’, ‘Eftelingpolitie’ en ‘Gesubsidieerde Slenteraar’. ‘Dit zijn mensen die blijven denken dat je een ongeschoolde en onbevoegde toezichthouder bent’, verzucht een respondent. Anderzijds nemen handhavers dergelijke vooroordelen redelijk laconiek op. Wanneer respondenten op straat worden geconfronteerd met beledigingen, stellen zij schouderophalend vast dat voor politieambtenaren en andere publieke dienstverleners ook het respect ontbreekt. Gemeentelijke handhavers zijn wat dat betreft geen uitzondering.

### Agressie en geweld

Helaas blijft het niet in alle gevallen bij beledigende opmerkingen. Gemeentelijke handhavers hebben eveneens te maken met schelden en zelfs met fysiek geweld. Opmerkelijk is dat geïnterviewden de aard en omvang hiervan heel verschillend beleven. Een aantal handhavers geeft aan dat verbale agressie dagelijkse kost is, terwijl dit volgens anderen sporadisch voorkomt. Een VOV-handhaver zegt er het volgende over:

*‘Het valt mij honderd procent mee. Mensen roepen wel eens “ga boeven vangen!” of “heb je niets anders te doen?”, maar dat komt zelden voor. Vandaag en gisteren heb ik niets gehoord. Als het gebeurt betreft het mensen die een bon krijgen of baldadige jongeren. Zij roepen dan “scotoe” [bargoens voor politie; RvS & EB] of “aasgieren”.’*

Een directe collega bij het VOV-team beweert echter het tegenovergestelde:

*‘We hebben veel last van verbale agressie. En dan heb ik het er niet over dat mensen je “Eftelingpolitie” noemen. Sommige collega’s worden keihard uitgescholden om hun huidskleur of ze worden als “verrader” gezien wanneer ze aan het verbaliseren zijn.’*

Tijdens het veldwerk zijn schreeuwpartijen inderdaad meerdere malen voorgekomen. Op het moment dat handhavers een proces-verbaal voor verkeerd parkeren uitschreven, kwamen geregeld de auto-eigenaren opdraven. Als bleek dat de bekeuring onafwendbaar was, begonnen sommigen de handhavers voor ‘klootzakken’ uit te maken of gingen intimiderend dicht tegen hen aan staan. Tot handtastelijkheden kwam het niet.

Van fysiek geweld is gedurende de observatiedagen geen sprake geweest. Dit wil niet zeggen dat er nooit iets voorvalt. Het VOV-team registreerde in 2010 19 incidenten ‘met gering letsel’ en drie gevallen ‘met letsel van meer dan geringe betekenis’.<sup>1</sup> Tevens werd er tijdens een dienst in het bijzijn van handhavers geweld tegen politiesurveilanten gepleegd, waarbij de laatsten zich genoodzaakt zagen pepperspray te gebruiken.

Voor de respondenten was dit een bevestiging van altijd aanwezige gewelddreiging; het had hun immers ook kunnen overkomen. Net zoals bij verbale bedreigingen geven respondenten uiteenlopende visies op de ernst van dit probleem. Voor het merendeel registreren handhavers van het VOV-team een toename van geweld.

*‘Tijdens mijn dienstjaren bij het GVB heb ik veel extreme dingen meegemaakt. Bij het VOV-team merk ik hetzelfde: het geweld neemt toe. Vroeger bleven mensen op een afstand, maar nu gaan zij zich ermee bemoeien’ (respondent VOV-team).*

Geïnterviewden zeggen zich ‘niet veilig’ te voelen en pleiten voor het uitbreiden van hun geweldsmiddelen. Ook willen zij vanuit hun behoefte aan bescherming graag altijd met politiesurveillanten samenwerken.

*‘Mijn uitrusting vind ik te wensen overlaten. We hebben een wapenstok, maar daar moet je echt mee gaan rammen om mensen op een afstand te houden. Pepperspray is een beter middel. Dat is afschrikwekkender dan een wapenstok’ (respondent VOV-team).*

Respondenten van de Taxi- en HOR-teams zien het probleem anders. Handhavers geven aan nooit of nauwelijks met fysiek geweld in aanraking te komen, al benadrukken zij het risico dat mensen ‘uit hun dak’ zouden kunnen gaan. Dienovereenkomstig zeggen zij onder de huidige omstandigheden prima met hun uitrusting uit de voeten te kunnen: ‘Ik heb mijn vervoer en mijn porto, dat is alles wat ik nodig heb’ (respondent Taxi-team).

Behalve op toeval kunnen gevonden verschillen worden teruggevoerd op de veronderstelling dat het VOV-team zich in een risicovollere omgeving bevindt dan medewerkers van het Taxi- en HOR-team. Het openbaar vervoer biedt wellicht meer gelegenheid tot agressie en geweld dan een taxistandplaats of een woonwijk. Zoals eerder aangegeven beschikken VOV-handhavers ook over een uitgebreidere uitrusting dan hun collega’s bij de andere teams. Een tweede verklaring kan op het individuele niveau, de wijze waarop handhavers te werk gaan, worden gevonden. Een respondent is bijvoorbeeld van mening dat ‘degenen die geen geweld ervaren zelf niet doorpakken. Als je A zegt moet je ook B zeggen.’

Deze visie wordt geïllustreerd door een scène voor het Centraal Station. Er rijdt een bromfietser op het trottoir, die vervolgens door een handhaver op zijn gedrag wordt aangesproken. De man begint meteen te roepen dat ze een ander lastig moeten gaan vallen. Hij heeft een agressieve uitstraling en lijkt bereid tot vechten. Ondertussen rijdt hij door en verdwijnt daarna uit het zicht. De handhaver vindt het jammer dat er geen politie te bekennen is, ‘anders hadden we hem staande kunnen houden’. Als de handhaver had ingegrepen, was een geweldsuitbarsting niet onwaarschijnlijk geweest. Daartegenover valt zijn terughoudende werkwijze te prijzen. Een te strenge houding kan alleen maar ellende veroorzaken. Tot slot liggen verklaringen in de ‘hearsay’ die

over incidenten de ronde doet. Incidenten maken op betrokkenen grote indruk: ze blijven lang in het geheugen hangen en worden aan anderen doorverteld. Het is dus mogelijk dat vervelende voorvallen worden opgeblazen, wat overigens geenszins betekent dat zij zonder betekenis en gevolgen zijn. Er zitten thans gedupeerden met lichamelijke en psychische klachten thuis.

## **Werkvloer en leiding**

Elk onderzocht team van handhavers heeft een eigen teamleider. Boven de teamleider staat een manager. De teamleiders melden dat hun taken niet formeel zijn omschreven, waardoor er verschillende beelden bestaan over de invulling van hun functie. Eén teamleider vindt dat zijn voornaamste taken zijn dat er voldoende uren worden ‘geleverd’ aan de opdrachtgever en dat het ziekteverzuim binnen de perken blijft. Een ander ziet zichzelf vooral op afstand sturen en onderhoudt daarbij betrekkingen met de opdrachtgever. Een derde neemt zijn verantwoordelijkheid breder en zet zich in voor het scheppen van prettige randvoorwaarden, zodat handhavers hun werk naar behoren kunnen doen. Dit betekent mensen in de praktijk begeleiden bij het werk dat ze leveren. Handhavers geven van hun kant aan dat ze regulier met de teamleiders in verbinding staan. Contacten kunnen persoonlijk zijn, maar ook telefonisch of via de e-mail verlopen. Verscheidende respondenten geven te kennen dat zij hun teamleider nauwelijks zien.

Respondenten hebben (nog) minder voeling met het ‘hogere’ management. Hierdoor zijn zij er niet van overtuigd dat de leiding weet wat er in de praktijk speelt. Zoals een medewerker van het VOV stelt: ‘Daarboven weten ze niets van ons af, ik krijg niet het idee dat bazen doorhebben waar we mee bezig zijn.’ Een ander moppert: ‘de grootste narigheid ontstaat als er dingen binnen het bedrijf worden bedacht door mensen die geen kaas hebben gegeten van het hele gebeuren op straat.’ Derhalve ontbreekt het bij respondenten aan vertrouwen of managers zaken regelen die nuttig voor hen zijn. Eerder worden er door hen allerlei ongenoegens geuit, waarbij de schuld van bijvoorbeeld onduidelijke bevoegdheden of opleidingen die niet aan de verwachtingen voldoen in de schoenen van teamleiders en hoger geplaatsten wordt geschoven. Er bestaat, met andere woorden, een kloof tussen managers en uitvoerders.

Deze kloof wordt extra zichtbaar door reorganisaties die binnen Stadstoezicht gaande zijn. Respondenten zijn bang dat een aantal van hen door de (toekomstige) hervormingen boventallig raakt. Ook ventileren zij hun ontevredenheid over onlangs ingevoerde interne procedures. Handhavers die momenteel niet aan de strengere vereisten voldoen, moeten opnieuw op hun eigen baan solliciteren. Verschillende respondenten hebben hun examen of herexamen ter afsluiting van hun opleidingstraject niet gehaald. Het is ongewis welke consequenties dit voor de betrokkenen zal hebben.



*Ja, ik heb het gevoel dat er hogere kwaliteitseisen worden gesteld. Wat dat betekent? Ik weet het niet, het houdt me niet erg bezig. In het begin wel, ik ben ook maar een mens. Maar ik weet dat ik niet de enige ben en wacht rustig af. Ik ga er niet vanuit dat we ontslagen worden, zo makkelijk gaat dat niet' (respondent HOR-team).*

Stadstoezicht bevindt zich duidelijk in een transitiefase, waarbij de lat hoger wordt gelegd door van alle onbevoegde toezichthouders bevoegde handhavers te maken. Dat zorgt voor onrust en onzekerheid onder werknemers. Toch staan niet alle geïnterviewden sceptisch tegenover veranderingen bij Stadstoezicht. In hun perceptie hebben deze veranderingen vooral te maken met een overgang naar integrale handhaving en de opleidingseisen die daaraan worden gesteld. Zij zijn van mening dat zulke veranderingen nodig zijn, omdat de tijden erom vragen.

*Veranderingen horen erbij, we moeten blijven veranderen. Als we dat niet doen lopen we straks achter. En wie niet mee kan.... helaas... Dat geldt ook voor mijzelf. We kunnen niet blijven pamperen en nathouden, we moeten wakker worden en aan de slag gaan. Het is dus goed dat we mensen beter opleiden' (respondent HOR-team).*

## Tot besluit

De beroepscultuur van gemeentelijke handhavers voldoet niet aan het standaardbeeld uit de politieliteratuur. Het zijn gemiddeld genomen wat oudere werknemers (veertigers, vijftigers, zestigers soms) die een lange staat van dienst binnen de gemeentelijke burelen achter de rug hebben. Dit kan wellicht verklaren waarom zij geen overspannen verwachtingen hebben van heroïek, een bijzondere missie of spanning en sensatie. Ook hebben respondenten een geringer mandaat dan de politie. Hierbij komt dat Stadstoezicht in het algemeen en handhavers in het bijzonder nog zoekende zijn naar een eigen identiteit. De dienst maakt thans een ontwikkelingsslag door. Werknemers moeten hun draai nog zien te vinden. Deze observatie neemt niet weg dat respondenten een 'publieke meerwaarde'<sup>2</sup> aan hun aanwezigheid en optreden toekennen. Zij voelen een (morele) verplichting zich in te zetten voor het algemene welzijn van de stad. Respondenten geven de indruk over een stevige onderlinge band en solidariteit te beschikken, vooral als het om hun eigen team gaat. Collega's 'dekken' elkaar bij misstanden en willen graag op elkaar kunnen vertrouwen in risicosituaties (een punt dat overigens ook in de politieliteratuur naar voren komt). Buiten het werk gaan zij niet geregeld met elkaar om.

Met vooroordelen die politieambtenaren en burgers traditioneel over Stadstoezicht hebben, gaat het volgens de respondenten beter. Bovendien geven zij niet de indruk een pessimistisch of inferieur zelfbeeld te hebben. Nochtans krijgen handhavers op straat verwensingen naar hun hoofd geslingerd (wat niet uniek is, dit overkomt politieambtenaren ook). Tevens worstelen zij met agressief en gewelddadig gedrag. Er zijn

helaas gewonden gevallen. De exacte frequentie en ernst van verbale en fysieke aantijgingen is echter moeilijk te bepalen. Respondenten geven uiteenlopende interpretaties van de werkelijkheid. Wel tekent zich een onderscheid af tussen het VOV-team enerzijds en het HOR- en Taxi-team anderzijds. VOV-handhavers zien zichzelf als (nagenoeg) gelijkend aan politiesurveillanten, terwijl geïnterviewden in andere teams zichzelf eerder als ‘junior partners’<sup>3</sup> van de politie kenschetsen.

Voorts zeggen sommige VOV-handhavers meer last van geweld te hebben dan hun collega’s in andere teams (het VOV-team is in tegenstelling tot de andere teams ook uitgerust met wapenstokken). Het lijkt er dus op dat het openbaar vervoer de meest risicovolle omgeving is die op momenten om een handhavende stijl vraagt, met een voornamelijk preventieve stijl aan de kant van respondenten op de taxistandplaats en in Amsterdam-West. Dit ondersteunt de hypothese dat meer risico en stress tot straffer optreden leidt, wat onverlet laat dat de individuele vaardigheden en het inschattingsvermogen van handhavers cruciaal blijven. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, komen handhavers soms ook weifelend over. Juist op deze punten is Stadstoezicht druk bezig met het opbouwen van professionaliteit.

Niet geheel verrassend voor een grote en hiërarchische organisatie als Stadstoezicht is, bevinden de werkvloer (‘situationele logica’) en de leiding (‘institutionele logica’) zich letterlijk en figuurlijk op een ander niveau. Specifiek komt naar voren dat respondenten spanningen ervaren over lopende reorganisaties en de gevolgen die deze voor hen hebben. Niet iedereen kan de noodzaak tot professionalisering bijbenen. Tevens blijkt dat de positie van teamleiders ten opzichte van de handhavers op straat ambivalent is. Niet alle teamleiders stellen zich even beschikbaar op. Omdat er niets schriftelijk is vastgelegd over wat zij behoren te doen, lopen hun opvattingen uiteen van ‘achter de coulissen aanwezig zijn’ tot ‘daadwerkelijke ondersteuning’ (educatie, socialisering) van personeel. Veelal bevinden teamleiders zich op het kantoor van Stadstoezicht en niet daarbuiten. Dit hangt ermee samen dat zij aanspreekpunt annex vraagbaak zijn voor de gehele organisatie en allerlei ondersteunende klussen (bijvoorbeeld het regelen van uniformen voor werknemers) doen. Hierdoor komt van daadwerkelijk leiding geven op straat minder terecht.



## 6. De integraliteit van veiligheidsbeleid

### Inleiding

Stadstoezicht wil graag integraal overlast bestrijden en handhaven. Dit betekent dat gemeentelijke handhavers breed inzetbaar moeten zijn en met allerlei partijen moeten samenwerken. De meest voor de hand liggende partners zijn politieambtenaren, maar we kunnen ook aan 'streetcornerworkers' (hulpverlenende 'straathoekwerkers') en GVB-controleurs denken. De onderstaande paragrafen gaan over de aansturing van handhavers (paragraaf 2) en de samenwerking tussen handhavers, politie en andere organisaties (paragraaf 3). Hoe ziet de integraliteit van veiligheidsbeleid er precies uit?

### Aansturing van handhavers

Naast dat de gemeente op hoofdlijnen de bestuurlijke regie voert, hoort de politie handhavers op dagelijkse basis (operationele regie) aan te sturen. De dagelijkse briefings zijn hierbij het belangrijkste instrument. Deze briefings worden alleen aan medewerkers van het VOV-team en het HOR-team gegeven die vanuit politiebureaus vertrekken. De handhavers van het Taxiteam krijgen geen briefings. Ze beginnen hun dienst aan het hoofdkantoor van Stadstoezicht op de Daniël Goedkoopstraat en gaan rechtstreeks naar de taxistandplaats in de binnenstad. Eventuele bijzonderheden worden vermeld op een dienstlijst.

Het VOV-team vertrekt vanuit politiebureau De Eenhoorn nabij het Amstelstation. Aan het begin van hun dienst komen de handhavers bijeen in de briefingruimte. De briefing wordt meestal verzorgd door een brigadier van politie die daarbij gebruikmaakt van een beamer. Een kleine opsomming van onderwerpen die tijdens de briefing zoal aan de orde kunnen komen:

- Er wordt een foto getoond van een man die mogelijk betrokken is bij een gewapende overval. De brigadier vermeldt uitdrukkelijk dat de man niet zelf mag worden aangehouden, maar dat contact moet worden gezocht met de centrale meldkamer van de politie.
- Er worden foto's getoond van mannen die vaak gebruikmaken van het openbaar vervoer en nog signaleerd staan voor het niet betalen van boetes.
- De laatste tijd komen er meldingen binnen van overlast door jongeren in Station Sloterdijk. Verzocht wordt hierop te letten.

Na de presentatie horen welke koppels die dag voor welke ‘hot spots’ binnen het openbaar vervoer zijn ingedeeld.

De briefings van het HOR-team aan de Lodewijk van Deijsselstraat verlopen volgens nagenoeg hetzelfde stramien. Hier wordt via foto’s aandacht gevraagd voor alcoholisten en drugsverslaafden, panden van waaruit mogelijk gedeald wordt en inbraken die onlangs zijn gepleegd. Ook noemt de brigadier bijzonderheden van de afgelopen nachtdienst en geeft de teamleider van Stadstoezicht proces-verbalen terug die aanvulling behoeven. Aan het einde van de briefing worden de taken verdeeld. Het HOR-team krijgt meestal dezelfde opdracht: toezicht houden in de twee winkelcentra tijdens openingstijden.

Voor de vorming van specialistische handhavingteams zoals het VOV- en HOR-team was aansturing door de politie niet gebruikelijk. Dat is voor handhavers wennen: ‘De politie is echt een dictatuur wat dat betreft. Zij bepalen wat je moet doen en daarover valt niet te discussiëren’ (respondent VOV-team). Toch blijkt de alledaagse praktijk genuanceerder te zijn. De meeste handhavers ervaren in hun werk veel vrijheid. Een respondent van het HOR-team zegt het zo: ‘Buiten de openings- en sluitingstijden zijn we heel vrij. We bepalen zelf onderling wie welke gebieden ingaan.’ Een andere handhaver vult aan: ‘De formele regie ligt bij de politie, maar de feitelijke aansturing ligt bij degene die op straat de grootste bek heeft.’

De in het vorige hoofdstuk reeds aangestipte teamleiders van Stadstoezicht zijn amper betrokken bij het leiding geven over hun eigen teams. Alle geïnterviewde handhavers delen deze ervaring, al geven zij aan dat de teamleiders van het VOV-team een actievere betrokkenheid tonen dan bij de andere teams het geval is. Respondenten vertellen dat zij hun teamleiders weinig zien vanwege uiteenlopende werktijden.

*‘Vroeger ging hij nog wel eens mee de straat op, maar nu is dat veel minder vanwege een verschillend werkrooster. Dat was eerder niet zo en zagen we elkaar vaker. Soms heeft hij zelfs de hele week een ander rooster’ (respondent HOR-team).*

Hierbij vullen handhavers aan dat de aanwezigheid van teamleiders nog minder geworden is sinds de invoering van een ‘Chef van Dienst’ bij Stadstoezicht. In deze functie moeten teamleiders beschikbaar zijn voor alle handhavers die op dat moment hun diensten lopen in de stad. Als reactie op zulke opmerkingen heeft Stadstoezicht de roosters inmiddels aangepast, zodat deze voor teamleiders en handhavers gelijk lopen. Een minderheid daargelaten, klagen handhavers niet over hun teamleiding. Zij roemen de vrijheid die zij krijgen en vinden het voldoende dat de teamleider pas actie onderneemt zodra er iets aan de hand is. Handhavers zien (telefonische) bereikbaarheid en een respectvolle behandeling van iedereen als de belangrijkste eigenschappen van een goede teamleider.

Aan het einde van hun diensten leggen respondenten verantwoording af over wat zij hebben gedaan. Handhavers maken dagelijks rapportages op. Hierin vermelden zij

het aantal gemaakte uren, hun bezigheden zoals het schrijven van proces-verbalen en bepaalde bijzonderheden die zich hebben voorgedaan. Verder vinden er jaarlijks functionerings- en beoordelingsgesprekken plaats. Het is niet voor alle handhavers helder of de door hen vastgelegde informatie nuttig wordt besteed.

*‘Die rapporten komen bij onze teamleider en gaan verder naar de Daniël Goedkoopstraat. Wat er daarna mee gebeurt? Geen idee. We krijgen nooit een terugkoppeling’ (respondent VOV-team).*

## Samenwerking met anderen

Behalve dat zij elkaar zien bij briefings, werken gemeentelijke handhavers op straat ook samen met politiepersoneel. Er worden over en weer geregeld praatjes gemaakt. Toch blijft nauwe samenwerking beperkt. Tijdens het veldwerk bleek bijvoorbeeld dat koppels handhavers en politiesurveillanten van elkaar niet wisten dat zij op dezelfde ‘hot spots’ waren gestationeerd. Duidelijke afspraken ontbraken. Een ander sprekend voorval was dat stadsdelen een gezamenlijke actie met de slogan ‘Fietsen of brommen op de stoep? Zeventig euro aan je broek!’ hadden bedacht. Medewerkers van het HOR-team waren nergens van op de hoogte, terwijl het Plein 40/45 (een winkelcentrum in hun rayon) uitdrukkelijk als handhavingsgebied was aangewezen.

Van alle onderzochte teams heeft het Taxi-team de minste contacten met de politie. Soms lopen agenten langs met de vraag uit te kijken naar een verdacht voertuig, maar er vindt geen structureel overleg plaats. Tegelijk moeten de contacten tussen de politie en respondenten van andere teams (vooral het HOR-team) niet worden overschat. Met buurtregisseurs van de wijkteams zeggen handhavers sporadisch contact te hebben. Wel spreken respondenten hun tevredenheid uit over politieondersteuning bij calamiteiten. Vooral de snelle assistentie van politieambtenaren in noodsituaties wordt erg gewaardeerd.

*‘Ik ben een keer in mijn gezicht gespuugd en heb toen op de noodoproep gedrukt. Binnen twee minuten zag ik een heleboel politieauto’s aan komen rijden en die kwamen allemaal voor mij’ (respondent Taxi-team).*

Naast de politie hebben gemeentelijke handhavers eveneens met andere partners op straat te maken. Bij grote acties kunnen bijvoorbeeld ook de Koninklijke Marechaussee, de Douane, de Belastingdienst en Verkeer en Waterstaat zijn betrokken. Voorts noemen respondenten het GVB, streetcornerwork, woningbouwverenigingen, de gemeentereiniging, de spoorwegen, busvervoerder Connexxion en het beveiligingsbedrijf dat de taxihost levert. Evenwel vindt er normaliter geen afstemming of samenwerking plaats. Tekenend is dat handhavers veelvuldig andere geüniformeerde collega’s zoals GVB-controleurs tegenkomen. Er wordt vriendelijk geknikt, maar echte ontmoeting

is er niet. 'Ieder doet zijn eigen ding', vat een respondent de situatie samen. Dit kan tot vreemde onregelmatigheden aanleiding geven.

*'Ik was laatst betrokken bij een gecombineerde actie van het VOV-team en controleurs van het GVB. Twee vriendinnen waren allebei niet in het bezit van een geldig vervoerbewijs. Eén kreeg een boete van de GVB-controleur, wat haar ongeveer veertig euro kostte. De andere vriendin kreeg een boete van een collega-handhaver. Wij mogen in deze gevallen alleen een boete uitdelen voor het 'misbruik maken van voorzieningen'. Die boetes zijn 70 euro. Je kunt nagaan hoe de dames reageerden toen ze daarachter kwamen. Dat is niet uit te leggen' (respondent VOV-team).*

Daadwerkelijke 'integraliteit' tussen partners in het gemeentelijke veiligheidsbeleid wordt vooralsnog mondjesmaat gerealiseerd. De organisatorische complexiteit van Amsterdam is in de praktijk dusdanig weerbarstig dat het voor Stadstoezicht lastig manoeuvreren blijft. Bovendien lijkt de dienst erg met zichzelf bezig. Stadstoezicht is weinig naar buiten gericht. Het op orde houden van interne zaken vergt al inspanning genoeg.

## Tot besluit

De wil tot integraal samenwerken is een krachtig mantra in de lokale veiligheidszorg, en het Amsterdamse beleid vormt hierop geen uitzondering. Uit ons veldwerk komt echter naar voren dat er vraagtekens kunnen worden gezet bij het potentieel van 'integraal' en 'samen'. Integraliteit blijkt geen realiteit te zijn.<sup>1</sup> De politie voert de operationele regie over het HOR-team en VOV-team door middel van briefings (bij het Taxi-team gebeurt dat niet), maar daar blijft het meestal bij. Behalve afspraken over politiebijstand in noodsituaties komen heldere overeenkomsten over samenwerking niet van de grond. De politie, (deel)gemeenten en Stadstoezicht werken geregeld langs elkaar heen. Dit geldt in nog sterkere mate voor andere partijen zoals het GVB. Gemeentelijke handhavers en GVB-controleurs kruisen elkaar dagelijks, maar hoevel zij beiden voor veiligheid in het openbaar vervoer moeten zorg dragen, ontbreekt een samenwerkingsband. Dat leidt zelfs tot ongelijke behandeling van burgers als GVB-controleurs een lager boetebedrag in rekening brengen voor eenzelfde overtreding (zwartrijden) dan VOV-handhavers. Teamleiders van Stadstoezicht zijn meestal niet nauw betrokken bij het dagelijkse reilen en zeilen van de teams. Ook bezetten zij geen robuuste plek in het aansturen van handhavers en het dichterbijbrengen van potentiële partners. Tegen deze achtergrond moet nogmaals worden onderstreept hoe belangrijk het voor Stadstoezicht is om tot een duidelijke rol en taak te komen. De huidige nadruk op professionalisering brengt vooralsnog veel onzekerheid met zich mee. Alleen vanuit een herkenbare identiteit is zelfbewust optreden en samenwerking met anderen mogelijk.

## 7. Conclusie en discussie

### **Inleiding**

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt: ‘Welk beleid wordt er gevoerd met betrekking tot de inzet van gemeentelijke handhavers op straat, hoe ziet hun dagelijks werk eruit, hoe kunnen zij worden gekarakteriseerd, en hoe verloopt de samenwerking met andere partijen?’ In onderstaande paragrafen wordt eerst een antwoord op deze vraag geformuleerd. Daarna worden de drie onderzochte cases – het Taxi-team, het VOV-team en het HOR-team – onderling vergeleken. Uit de resultaten van het onderzoek doemen nieuwe vragen en aandachtspunten op, waarmee het hoofdstuk wordt afgesloten.

### **Antwoord op de onderzoeksvraag**

De gestelde onderzoeksvraag kan in vier deelelementen worden opgeknipt: (1) het beleid dat de gemeente Amsterdam ten aanzien van handhavers voert, (2) het dagelijks werk dat deze handhavers verrichten, (3) hoe zij kunnen worden gekarakteriseerd en (4) hoe zij met andere partijen samenwerken. Deze elementen worden achtereenvolgens behandeld.

#### *Beleid*

Uitgangspunt van het Amsterdamse beleid is dat de veiligheid en leefbaarheid zowel in objectieve (‘feitelijke’) als in subjectieve (‘gevoelsmatige’) zin moeten worden verhoogd. Daartoe is het noodzakelijk steviger te handhaven op geldende normen en regels in de stad. Dit moet geschieden door het professionaliseren van personeel en integrale samenwerking. Er wordt gestreefd naar het eenduidiger inrichten van werkprocessen en het verhogen van de kwaliteit van werknemers door middel van strengere opleidingseisen. Daartoe is een Handhavingsacademie opgericht. Centraal staat de overgang van onbevoegde toezichthouders naar bevoegde handhavers (of buitengewoon opsporingsambtenaren). Waren toezichthouders alleen ‘ogen en oren’ op straat, handhavers hebben ook ‘tanden’. Zij kunnen een proces-verbaal uitschrijven. Naast een portofoon en steekwerende vesten beschikken sommige handhavers over handboeien en een wapenstok. Stadstoezicht claimt inmiddels tot ‘dé centrale handhavingsdienst voor de openbare ruimte in Amsterdam’ te zijn uitgegroeid. Stadstoezicht bestaat uit een operationele kern van handhavers met strafrechtelijke en bestuursrechtelijke



bevoegdheden die zowel breed als specialistisch kunnen worden ingezet. Zij worden ondersteund door een ‘back-office’ die plannen maakt, expertise levert en coördineert.

### *Dagelijks werk*

In dit onderzoek hebben we de geüniformeerde handhavers gevolgd die binnen het VOV-team, HOR-team en Taxi-team het boegbeeld van Stadstoezicht vormen. Zij zijn de frontlijnwerkers die burgers zien. Handhavers vervullen de volgende taken en werkzaamheden:

- contacten onderhouden met burgers. Hiertoe kunnen burgers het initiatief nemen door het doen van een hulpaanvraag of het verstrekken van informatie. Andersom kunnen handhavers burgers om informatie vragen of corrigerend en handhavend jegens hen optreden;
- preventief toezicht in de vorm van dynamische (surveilleren) en statische aanwezigheid op straat, inclusief het signaleren van onregelmatigheden aldaar. Dit beslaat het leeuwendeel van hun tijdsbesteding;
- handhaving van normen en regels en opsporing van strafbare feiten;
- administratief werk: het schrijven en invullen van dagstaten, het lezen van e-mails, enzovoort.

Binnen alle drie de teams werken handhavers met convenanten, waarbinnen te behalen doelen – ‘schoon, heel, veilig’ – ruim zijn omschreven. Tevens maken handhavers deel uit van een groter geheel van beleidsmaatregelen gericht op leefbaarheid en veiligheid. Het is dus bijzonder moeilijk om het geïsoleerde effect van hun werk vast te stellen.

### *Karakterisering*

De mannen en vrouwen van Stadstoezicht zijn in de regel wat ouder (tweederde zit in de leeftijdscategorie ‘45-plus’) en werken al geruime tijd voor de gemeente Amsterdam. Om hun werk hangt een minder spectaculair aura dan om politiewerk. Dit kan, naast leeftijd en achtergrond, grotendeels worden teruggevoerd op hun beperktere taakstelling en hun minder vergaande bevoegdheden. Gedurende het veldwerk hielden respondenten zich hoofdzakelijk bezig met surveilleren, toezicht houden, preventie, signalering en gesprekjes met burgers. Af en toe traden zij handhavend op door een proces-verbaal uit te schrijven. Met name het VOV-team sprong er op dit laatste onderdeel uit.

Respondent ervaren in hun werk veel vrijheid. Dikwijls ontbreekt het aan een stevige aansturing en coördinatie door politie of teamleiders van Stadstoezicht. Voorts maken handhavers gebruik van hun ruime beslisvrijheid om al dan niet sanctionerend op te treden. Pragmatische coulance komt derhalve meer voor dan eendimensionaal

handhaving (met de aantekening dat het VOV-team de meest handhavende stijl hanteert).<sup>1</sup> Soms ontstaat onder handhavers twijfel over wat ‘kan’ en ‘mag’. Met name medewerkers van het HOR-team zijn zoekend en aftastend als het gaat om hun juridische mogelijkheden en bevoegdheden. Binnen alle teams heerst een gevoel van solidariteit onder collega’s, maar deze strekt zich niet uit tot buiten de eigen kring. Een hecht ‘stadstoezichtsgevoel’ is afwezig.

Respondenten uiten de overtuiging dat zij een nuttige bijdrage leveren aan de stad, dat het sinds hun verschijnen veiliger en rustiger op straat is geworden. Ofschoon zij nog steeds met imagoproblemen en vooroordelen worden geconfronteerd, zeggen handhavers verbeteringen te ervaren. Ook zeggen zij geen minderwaardigheidscomplex te hebben. Er is sprake van een zekere beroepstrots. Onaangename opmerkingen van burgers ervaren handhavers als *part of the job*; andere publieke hulpverleners hebben hier eveneens mee te maken. De ingezette veranderingen en reorganisaties binnen Stadstoezicht dragen bij aan onzekerheid onder werknemers. Het is ongewis wat professionalisering en kwaliteitsverbetering in de toekomst voor hen persoonlijk gaan betekenen, zeker op het moment dat mensen het hogere niveau niet kunnen bijbenen. Handhavers zijn weinig enthousiast over het management van Stadstoezicht dat hen onvoldoende serieus zou nemen.

### *Samenwerking*

Op het vlak van integraal veiligheidsbeleid is er voor Stadstoezicht nog een wereld te winnen. Voor een groot deel van hun werkdagen leiden handhavers een tamelijk geïsoleerd bestaan, zonder dat er aan structurele samenwerking met politieambtenaren en andere professionals wordt gebouwd. Sterker nog, er blijkt eerder sprake van wederzijdse onverschilligheid en strijd. Partijen weten elkaar niet te vinden en stemmen beleid niet helder af. Om de precieze oorzaken hiervoor in kaart te kunnen brengen, moeten ook partijen zoals de politie worden geïnterviewd. Dat is in onderhavig onderzoek niet gebeurd. In ieder geval kan worden opgemerkt dat Amsterdam over een zeer complex overheidsapparaat beschikt. Ondanks pogingen het handhavingsbeleid beter te ‘stroomlijnen’ is de praktijk weerbarstig.

### **De cases vergeleken**

Gemeentelijke handhavers kunnen niet over één kam worden geschoren. De wijze waarop de VOV-, HOR- en Taxi-teams functioneren en de wijze waarop respondenten over deze teams spreken lopen uiteen. Medewerkers van het VOV-team zien zichzelf het dichtst bij politiesurveillanten staan en hanteren de meest handhavende werkstijl. Het Taxi-team is meer bezig met preventief toezicht op – en ‘zachtere’ correctie (vermaningen uitdelen) van – taxichauffeurs voor Amsterdam Centraal Station. Indien nodig delen zij sancties uit voor (verkeers)overtredingen en verzamelen zij informatie

over chauffeurs die het met de voorschriften niet zo nauw nemen. Respondenten op de taxistandplaats omschrijven zichzelf primair als ondersteunend aan de politie, een zienswijze die ook de handhavers van het HOR-team zijn toegedaan. Dit team hanteert een (weifelende) mix van preventie en handhaving.

De politie voert de operationele regie over het VOV-team en over het HOR-team door het geven van (de)briefings. Sturing blijft beperkt tot opdrachten om kortstondig statisch toezicht te houden op 'hot spots' zoals treinstations en winkelcentra (bijvoorbeeld bij opening en sluiting om overvallen te voorkomen). Het Taxi-team werkt zonder politieregie, maar heeft paradoxaal genoeg de meeste focus. Anders dan de collega's van het VOV-team en HOR-team verplaatsen zij zich niet door de stad, wat hun concentratie op specialistische handhaving ten goede komt. Vergelijkenderwijs klinkt er vanuit het VOV-team een behoorlijk aantal klachten over verbale en fysieke geweldsuitbarstingen. Cijfers laten inderdaad incidenten zien. Respondenten zijn echter niet eensgezind over hoe zwaarwegend problemen zijn. Geïnterviewden bij het HOR- en Taxi-team zeggen sporadisch of nooit in aanraking te komen met lichamelijk geweld. Dit kan samenhangen met het verschil in werkstijl ten opzichte van het VOV-team.

## Zoeken naar identiteit

Als er één rode draad is die door onze empirische bevindingen loopt, dan is het dat Stadstoezicht zoekt naar een eigen identiteit. Dat hoeft geen bevreemding te wekken. De dienst is ook zelf bezig met het formuleren van een gedeelde *corporate identity*.<sup>2</sup> Stadstoezicht doorloopt immers een niet geringe ontwikkeling van stadswachten als langdurig werkloosheidsproject naar gemeentelijke handhavers die met gezag procesverbalen uitschrijven voor allerlei overtredingen op straat. Zo'n ingrijpende professionaliseringsslag brengt altijd onzekerheden met zich mee. Inmiddels heeft de dienst het suffige imago van stadswachten deels achter zich gelaten. Handhavers boeken gestaag vooruitgang. Toch blijft het voor handhavers aftasten wat hun nieuwe rol precies is, wat er van hen wordt verwacht, hoe zij zich op straat moeten opstellen, en hoe zij zich tot andere overheidsorganisaties moeten verhouden. Vooral de verhouding tussen Stadstoezicht en het politiekorps verdient aandacht.

Stadstoezicht draagt het beeld uit van een politieachtige organisatie door zich te profileren als 'de centrale handhavingsdienst voor de openbare ruimte in Amsterdam'. En ook in de wetenschappelijke literatuur worden toezichthouders en handhavers doorgaans onder een brede politiefunctie geschaard. Het is echter discutabel of dit in de communicatie naar buiten toe verstandig is.<sup>3</sup> Door medewerkers van Stadstoezicht te profileren als 'handhavers' ontstaat er inderdaad een sterke analogie met politieambtenaren. Hierdoor ontleent Stadstoezicht zijn eigen identiteit als het ware indirect aan de politie, terwijl deze gelijkenis maar ten dele opgaat. Hoewel door de professionalisering van handhavers oud dedain over stadswachten wegebt, blijft zo het beeld hangen dat handhavers nooit hun status van klein 'neefje' of 'nichtje' zullen ontgroeien.

Stadstoezicht als de eeuwige junior. Doorredenerend ligt het voor de hand dan maar geheel met de politie te fuseren.

Maar ware identiteit zit van binnen. Of anders gesteld: Stadstoezicht kan beter in zijn eigen kracht gaan staan. Vervolgens rijst de vraag of medewerkers wel primair handhavers zijn. Handhaving is immers geen doel in zichzelf, maar een middel. Scherp geformuleerd kan stoere taal over ‘dé centrale handhavingsdienst’ in Amsterdam worden geïnterpreteerd als maskering van onzekerheid. Tot op heden komt de organisatie te zoekend en weifelend over. Dat is niet nodig wanneer Stadstoezicht zichzelf met een andere bril durft te bekijken. Uit onze studie blijkt namelijk dat werknemers een grote rol hebben in contacten met burgers: hen helpen en geruststellen, maar hen ook aanspreken en corrigeren. Hiermee pleiten we niet voor een terugkeer naar stadswachten en onbevoegde toezichthouders, noch voor een functie als sociaal werker. Er moet een nieuw type functionaris worden uitgevonden. Inspiratie opgedaan in het buitenland kan dan helpen.

Dit onderzoek laat overeenkomsten zien tussen medewerkers van Stadstoezicht en *community support officers* in Groot-Brittannië (die daar overigens onderdeel van het politiekorps zijn). Het is dus mogelijk handhavers vooral als buurt- of wijkondersteuners te zien die op lokaal niveau het verschil kunnen maken bij het terugdringen van overlast, verloedering en onveiligheidsgevoelens. Dat heeft als voordeel dat Stadstoezicht een socialer gezicht krijgt, zodat minder snel de verdenking van ‘rigide handhaver’ of het vooroordeel van ‘nepagent’ kan ontstaan. Handhaving blijft echter mogelijk; buurtondersteuning is zeker geen tandeloze onderneming. Tegelijk, wanneer Stadstoezicht overtuigend op orde weet te krijgen wat de eigen identiteit en uniciteit is, kunnen medewerkers hun blik naar buiten richten. De dienst is opvallend in zichzelf gekeerd door de grote interne veranderingen die thans gaande zijn. Daarom strekt het tot aanbeveling de buitenwereld niet te verwaarlozen. Vanuit een sterke verankering in de buurt maakt Stadstoezicht kans de spilfunctie te worden tussen politiewerk aan de ene en maatschappelijk werk aan de andere kant.

### Concrete aandachtspunten

De komende jaren beloven spannend te worden voor Stadstoezicht. Er wordt veel van handhavers (we blijven voor het gemak maar even bij de oude terminologie) verwacht in termen van professionaliteit en kwaliteit. Dit brengt een aantal concrete aandachtspunten met zich mee. Uit het onderzoek komt naar voren dat handhavers worden gekenmerkt door diverse werkstijlen. Welke stijl het meest geëigend is, hangt van de situatie af. Dat handhavers zich ‘passend’ moeten opstellen staat echter buiten kijf, omdat dit niet te onderschatten gevolgen heeft voor hun symbolische uitstraling, legitimiteit en effectiviteit. Het is daarom belangrijk nauwkeuriger te onderzoeken hoe handhavers burgers bejegenen en hoe burgers deze bejegening ervaren. Voelen zij zich

correct en fair behandeld? Stemmen burgers in met de beslissingen, ook al is dat het uitschrijven van een proces-verbaal, die een handhaver neemt?

Het is mogelijk dat contacten tussen burgers en gemeentelijke handhavers uit de hand lopen en uitmonden in verbaal of zelfs fysiek geweld. Dit geweld kan door handhavers worden veroorzaakt, maar kan eveneens tegen hen zijn gericht.<sup>4</sup> Begrijpelijk(er)wijs kunnen voorvallen grote gevolgen hebben voor betrokkenen. Het is daarom wenselijk beter te registreren 'hoe vaak' incidenten zich voordoen en – afgemeten naar opgetreden fysieke en psychische schade – 'hoe erg' incidenten zijn. Registraties kunnen vervolgens worden afgezet tegen percepties van handhavers en verhalen die binnen Stadstoezicht de ronde doen. Hoewel percepties en verhalen door leidinggevenden zeer serieus moeten worden genomen, is een meer feitelijk (of cijfermatig) onderbouwde communicatie hierover op zijn plaats. Dat opent ook de mogelijkheid bevindingen in de context te plaatsen van het geweld waar politieambtenaren en andere publieke dienstverleners het lijdend voorwerp van zijn. Komt geweld door of tegen gemeentelijke handhavers verhoudingsgewijs vaak voor (bijvoorbeeld omdat burgers hun gezag niet erkennen) of valt dit mee?

Wetenschappelijke publicaties dichten teamleiders een scharnierpositie toe tussen frontlijnwerkers en de hogere echelons.<sup>5</sup> Zij hebben een grote taak in het coachen van medewerkers en het bevorderen van contacten met andere partijen. Of teamleiders zich werkelijk zo opstellen, kan worden betwijfeld. Het blijft voornamelijk een bureau-functie. Teamleiders krijgen veel op hun bord als centrale aanspreekpunten binnen Stadstoezicht. Een beter doordachte visie op hun positie, taakopvatting en wijze van handelen kan bijdragen aan het verder professionaliseren en verstevigen van de organisatiestructuur van Stadstoezicht. Tot besluit blijft het vormen van integrale netwerken in de stad een moeizame aangelegenheid. Om een gezamenlijke aanpak systematischer te doordenken en tot een beter einde te brengen kan aan het opstellen van 'beleidsarrangementen'<sup>6</sup> worden gedacht. Dit zijn onderzoeksmatig onderbouwde instrumentaria met als doel het verbeteren van de rollen die actoren in het lokale veiligheidsveld spelen. Veiligheid blijft immers een kwestie van samenwerking.

# Noten

## Hoofdstuk 1

- 1 Hauber, A. et al. (1996). 'Some new forms of functional social control in the Netherlands and their effects'. *British Journal of Criminology*, 36 (2), p. 199-219.
- 2 Terpstra, J. (2007). 'Nieuwe toezichthouders in de publieke ruimte: geruststelling, fragmentering, vermarkting', in: P. Ponsaers & L. Gunther Moor (red.). *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia, p. 129-152.
- 3 Stokkom, B.A.M. van (2005). 'Zero tolerance in de praktijk: handhaving van de 'kleine norm' door politie of boa's?'. *Justitiële Verkenningen*, 31 (6), p. 44-59.
- 4 Steden, R. van & Roelofs, M. (2009). 'Hoeders van de hygiënische stad: beveiligers, toezichthouders en handhavers in de openbare ruimte'. *B en M: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 36 (3), p. 157-169.
- 5 Ministerie van Veiligheid en Justitie en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010). *SBV-verkenning Toezicht en Handhaving* eindrapport). Den Haag, p. 5.
- 6 Stokkom, B.A.M. van (2010). *Wat een hufter! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verzuim*. Amsterdam: Boom.
- 7 De subjectieve veiligheidsindex van de gemeente Amsterdam volgt hoe veilig bewoners van de stad zich in hun woonomgeving voelen. Hoewel er sprake is van lichte schommelingen laat deze index een stijging van de subjectieve veiligheidsbeleving tussen 2003 en 2010 zien (bron: Dienst Onderzoek en Statistiek (2010). *Amsterdam in cijfers 2010*. Gemeente Amsterdam). Op landelijk niveau is een soortgelijke trend waarneembaar.
- 8 Koemans, M. (2008). 'Ten strijde tegen overlast'. *Proces: Tijdschrift voor Strafrechtspleging*, 6, p. 206.
- 9 Boutellier, J.C.J. (2005). *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- 10 Engbersen, G. et al. (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: een verhaal over twee wijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press (WRR-rapport).
- 11 College van B&W, gemeente Amsterdam (2010). *Kiezen voor de stad*. Programakkoord 2010-2014, p. 15.
- 12 Boutellier, J.C.J. et al. (2009). 'Criminogeniteit in Amsterdam: een nieuw concept, een monitor en een index'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 8 (3), 30-51.
- 13 Savornin-Lohman, J. de (2009). 'Interventieteam: werken op het snijvlak van rechtstaat en maatschappelijke urgentie'. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 18 (2), p. 29-42.
- 14 Terpstra, J. & Havinga, T. (2005). 'Gemeenten, boetes en kleine ergernissen'. *Justitiële Verkenningen*, 31 (6), p. 10-22.
- 15 Vijver, C.D. van der et al. (2001). *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*. Zeist: Kerckebosch. Zie voor een recenter overzicht van de stand van zaken: Terpstra, J. et al. (2010). 'De kerntakendiscussie in Nederland: retoriek en realiteit', in: Stokkom, B. van

- et al. (red.). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn: Maklu, p. 25-50.
- 16 Nederlands Politie Instituut (2010). *Oneigenlijke taken en niet (structureel) gefinancierde taken*. De Bilt.
  - 17 Terpstra, J. & Trommel, W. (2007). 'Politie, prestaties en presentaties: over bedrijfsmatigheid en imagowerk'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 6 (1), 7-20.
  - 18 Zie in dit verband het rapport van de commissie Leemhuis-Stout, *Lokaal verankerd, nationaal versterkt* (2010): [www.politiebestel.nl](http://www.politiebestel.nl).
  - 19 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *De gemeente als regisseur: lokale daadkracht organiseren*. Den Haag. Zie in dit verband ook: Steden, R. van et al. (2010). *Strategieën van lokale veiligheid: een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
  - 20 SMVP (2006). *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Dordrecht.
  - 21 Beroepsvereniging Beboa (2010). *Visiedocument boa: de buitengewoon opsporingsambtenaar in ontwikkeling*. Gorinchem, p. 2.
  - 22 Tops, P. (2007). *Kennis van de frontlijn*. Apeldoorn: Politieacademie.
  - 23 Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucrats: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
  - 24 Montfort, A. van & Marseille, A. (2008). 'Regelgeving, regeltoepassing en rechtsbescherming', in: A. Hoogerwerf & A. Herweijer (red.). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 321-340.
  - 25 Dit onderzoek wordt uitgevoerd binnen het programma van de leerstoel Veiligheid & burgerschap, ook wel Frans Denkersleersoel genoemd. De leerstoel is een samenwerkingsverband tussen de Vrije Universiteit, de gemeente Amsterdam en de politie Amsterdam-Amstelland.
  - 26 Gerring, J. (2004). 'What is a case study and what is it good for?'. *American political science review*, 98 (2), p. 341-354.
  - 27 Het HOR-team is ondergebracht bij de Vliegende Brigades van Stadtoezicht. Vliegende Brigades zijn integrale teams van bevoegde en onbevoegde toezichthouders die een verbinding moeten leggen tussen handhaving en zorg. Zie voor eerdere publicaties over deze brigades: Steden, R. van & Stekelenburg, S. (2010). 'Vliegende Brigades in Amsterdam: een bestuurlijke aanpak van overlastgevend gedrag', in: J.W. Duijst et al. (red.), *Aanpakken van overlast*. Dordrecht: SMVP, p. 135-144; Groot, I. de & Steden, R. van (2011). *De praktijk van Vliegende Brigades: doelen, werkprocessen en opbrengsten*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/Nicis Institute.
  - 28 Yin, R. (2003). *Case study research: design and methods* (third edition). Londen: Routledge, p. 97-99.

## Hoofdstuk 2

- 1 Cachet, L. (1990). *Politie en sociale controle: over het effect van politie-optreden. Een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en drugsgebruik*. Arnhem: Gouda Quint, p. 7.
- 2 Idem, p. 86.
- 3 Jones, T. & Newburn, T. (2006). *Plural policing: a comparative perspective*. Londen: Routledge.



- 4 Bayley, D. & Shearing, C. (2001). *The new structure of policing: description, conceptualization, and research agenda*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- 5 Johnston, L. (2003). 'From "pluralisation" to the "police extended family": discourses on the governance of community policing in Britain'. *International Journal of the Sociology of Law*, 31 (3), p. 185-204.
- 6 Bayley, D. (1994). *Police for the future*. Oxford: Oxford University Press, hoofdstuk 1.
- 7 Vijver, C.D. van der et al. (2001). *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*. Zeist: Kerckebosch.
- 8 Terpstra et al. (2010), p. 47. Zie hoofdstuk 1, voetnoot 15.
- 9 Bittner, E. (1990). *Aspects of police work*. Boston: Northeastern University Press, p. 251 en p. 256.
- 10 Bittner, E. (1967). 'The police on skid-row: a study on peace keeping'. *American Sociological Review*, 32 (5), p. 699-715.
- 11 Huberts, L.W.J.C. (1998). *Blinde vlekken in de politiepraktijk en de politiewetenschap*. Arnhem: Gouda Quint, p. 3-5. Deze definitie is geïnspireerd op het eerder geciteerde werk van Cachet (1990). Zie dit hoofdstuk, voetnoot 1.
- 12 Zie hoofdstuk 3 voor meer toelichting op toezicht en handhaving zoals uitgeoefend door gemeentelijke toezichthouders in Amsterdam.
- 13 Cachet (1990), p. 51. Zie dit hoofdstuk, voetnoot 1.
- 14 Brodeur, J.P. (2010). *The policing web*. Oxford: Oxford University Press, p. 128-136.
- 15 Kinsey, R. et al. (1986). *Losing the fight against crime*. Oxford: Basil Blackwell, hoofdstuk 9.
- 16 Waddington, P.A.J. (1999). *Policing citizens*. Londen: UCL Press, p. 20.
- 17 Innes, M. (2004). 'Reinventing tradition? Reassurance, neighbourhood security and policing'. *Criminal Justice*, 4 (2), p. 151-171.
- 18 Torre, E.J. van der (2011). *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*. Apeldoorn: Politie-academie, p. 48-55.
- 19 Tyler, T.R. (1988). 'What is procedural justice? Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures'. *Law & Society Review*, 22 (1), p. 103-136.
- 20 Loader, I. (1997). 'Policing and the social: questions of symbolic power'. *British Journal of Sociology*, 48 (1), p. 1-18.
- 21 Boutellier, J.C.J. (2011). *De improvisatiemaatschappij: over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom/Lemma, p. 148.
- 22 Deze vierdeling wordt in grote lijnen ook gehanteerd door: Wright, A. (2002). *Policing: an introduction to concepts and practice*. Cullompton: Willan.
- 23 Prenzler, T. (1997). 'Is there a police culture?' *Australian Journal of Public Administration*, 56 (4), p. 47-56.
- 24 We baseren ons hier op het literatuuroverzicht dat Jan Terpstra heeft opgetekend. Zie: Terpstra, J. (2009). 'Politiecultuur en politiepraktijken. Empirische en theoretische kanttekeningen bij een kernbegrip', in: G. Meershoek (red.). *Politiestudies: terugblik en vooruitzicht; een bundel essays voor Kees van der Vijver*. Dordrecht: SMVP, p. 133-152.
- 25 Terpstra, J. & Schaap, D. (2011). 'Politiecultuur: een empirische verkenning in de Nederlandse context'. *Proces: Tijdschrift voor Strafrechtspleging*, 90 (4), p. 183-196.
- 26 Paskell, C. (2007). "Plastic police" or "community support"? The role of police community support officers within low-income neighbourhoods'. *European Urban and Regional Studies*, 14 (4), p. 349-361.



- 27 Button, M. (2007). *Security officers and policing: powers, culture and control in the governance of private space*. Aldershot: Ashgate, hoofdstuk 9.
- 28 Caless, B. (2007). 'Numties in yellow jackets: the nature of hostility towards the police community support officer in neighbourhood policing teams'. *Policing*, 1 (2), p. 187-195.
- 29 Manzo, J. (2006). "'You can't rent a cop: mall security officers' management of a 'stigmatized' occupation". *Security Journal*, 19 (3), p. 196-210.
- 30 Manzo, J. (2010). 'How private security officers perceive themselves relative to police'. *Security Journal*, 23 (3), p. 1-14.
- 31 Zie ook: Wakefield, A. (2003). *Selling security: the private policing of public space*. Cullompton: Willan, p. 166.
- 32 Reus-Ianni, E. & Ianni, F.A.J. (1983). 'Street cops and management cops: the two cultures of policing', in: M. Punch (red.). *Control in the police organization*. Cambridge, MA: MIT Press, p. 251-274.
- 33 Tops, P. (2007). Zie hoofdstuk 1, voetnoot 22.
- 34 Donnelly, D. (2008). 'Community wardens in Scotland: practitioner's views'. *The Howard Journal*, 47 (4), p. 371-382.
- 35 Sleiman, M. & Randy, L. (2010). 'Downtown ambassadors, police relations and "clean and safe" security'. *Policing & Society*, 20 (3), p. 316-335.
- 36 Zie voor een discussie over de noodzaak van gastheerschap in de publieke ruimte: Stokkom, B.A.M. van (2009). 'Te gast in (semi-)publieke ruimtes: naar conviviale omgangsvormen'. *B en M: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 36 (3), p. 202-216.
- 37 Rigakos, G.S. (2002). *The new parapolice: risk markets and commodified social control*. Toronto: University of Toronto Press.
- 38 Timmer, J.S. (2005). *Politiegeweld: geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- 39 Crawford, A. et al. (2004). *Patrolling with a purpose: an evaluation of police community support officers in Leeds and Bradford City Centres*. Leeds: University of Leeds, p. 33-34.
- 40 Button (2007), hoofdstuk 8. Zie dit hoofdstuk, voetnoot 27.
- 41 Waddington, P.A.J. (1999). 'Police (canteen) sub-culture: an appreciation'. *British Journal of Criminology*, 39 (2), p. 287-309.
- 42 Zie onder meer: Paoline, E.A. (2003). 'Taking stock: toward a richer understanding of police culture'. *Journal of Criminal Justice*, 31 (3), p. 199-214.
- 43 Terpstra, J. & Schaap, D. (2011). Zie dit hoofdstuk, voetnoot 25.
- 44 Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- 45 Van den Brink, G. (2010). *Empathie & handhaving*. Apeldoorn: Politieacademie.
- 46 Terpstra, J. (2010). *De maatschappelijke opdracht van de politie: over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, hoofdstuk 10.
- 47 Rittel, H. & Webber, M. (1973). 'Dilemmas in a general theory of planning'. *Policy Sciences*, 4, p. 155-169.
- 48 In dit verband wordt er in vaktermen over 'responibilisering' gesproken. Zie onder meer: Garland, D. (1996). 'The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society'. *British Journal of Criminology*, 36 (4), p. 445-71.
- 49 Zie voor een empirische analyse van het functioneren van lokale veiligheidsnetwerken in Nederland: Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.

- 50 De Rijksoverheid ziet daarom graag de gemeente krachtig regie voeren over lokale veiligheidsnetwerken. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *De gemeente als regisseur: lokale daadkracht organiseren*. Den Haag.
- 51 Klijn, E. & Koppenjan, J. (1994). 'Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans'. *Beleidswetenschap*, 11 (2), p. 148.
- 52 Zie onder meer: Peters, B. & Pierre, J. (1998). 'Governance without government? Rethinking public administration'. *Journal of Public Administration Research and Management*, 8, p. 223-243.
- 53 Boutellier, J.C.J. (2005). Zie hoofdstuk 1, voetnoot 9.
- 54 Aa, A. van der et al. (2002). *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur: eindrapportage*. Utrecht: Berenschot.
- 55 Hagdorn, L. (2007). *(On)macht en kracht in het netwerk*. Vrije Universiteit: Amsterdam.
- 56 Lindblom, C. (1959). 'The science of "muddling through"'. *Public Administration Review*, 19, p. 79-88.
- 57 Boutellier, J.C.J. (2011). Zie dit hoofdstuk, voetnoot 21.
- 58 Jones, T. & Newburn, T. (1998). *Private security and public policing*. Oxford: Clarendon Press, p. 169-181.
- 59 Stokkom, B.A.M. van (2005). Zie hoofdstuk 1, voetnoot 3.

### Hoofdstuk 3

- 1 College van B&W, gemeente Amsterdam (2006). *Mensen maken de stad*. Programmakkoord 2006-2010, p. 1.
- 2 College van B&W, gemeente Amsterdam (2010). *Kiezen voor de stad*. Programmakkoord 2010-2014.
- 3 Idem, p. 16.
- 4 Idem, p. 16.
- 5 Cijfers over de veiligheid en leefbaarheid in Amsterdam staan op: [www.eenveiligamsterdam.nl](http://www.eenveiligamsterdam.nl).
- 6 Stedelijk programma Regelgeving en Handhaving (2007). *Helder en haalbaar handhaven: minder regels, helder handhaven, 2007-2010*. Gemeente Amsterdam.
- 7 Idem, p. 11.
- 8 Kernteam OBT (2008). *Eindrapport hoofdlijnen organisatie bestuurlijk toezicht*. Gemeente Amsterdam.
- 9 Kernteam OBT (2010). *Eindrapport programma van eisen organisatie bestuurlijk toezicht*. Gemeente Amsterdam.
- 10 [www.stadstoezicht.amsterdam.nl](http://www.stadstoezicht.amsterdam.nl).
- 11 Dienst Stadstoezicht (2008). *Richting 2011: samenwerken aan resultaat*. Gemeente Amsterdam, p. 4.
- 12 Dienst Stadstoezicht (2010). *Investeren in identiteit: corporate communicatieplan deel A en B; een strategisch communicatieplan in drie delen*. Gemeente Amsterdam.
- 13 Idem, p. 5.
- 14 [www.handhavingsacademie.amsterdam.nl](http://www.handhavingsacademie.amsterdam.nl).
- 15 Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving (2009). *Professionalisering*. Gemeente Amsterdam, p. 1.

- 16 Gemeente Amsterdam (2010). *Voortzetting en financiering Handhavingsacademie*. Versie 20100302.
- 17 Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving (2007). *Plan van aanpak professionalisering*. Gemeente Amsterdam.
- 18 Idem, p. 9.
- 19 Stedelijk project Handhaving en Directie OOV (2005). *Toezicht & Handhaving*. Gemeente Amsterdam, p. 4.
- 20 Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.
- 21 De meest recente circulaire is: Staatscourant (2011). *Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar*. Den Haag, 20 januari (nr. 926).
- 22 Van Steden & Stekelenburg (2010); De Groot & Van Steden (2011). Zie: hoofdstuk 1, voetnoot 27.

## Hoofdstuk 4

- 1 Dienst Stadtoezicht (2007). *Overeenkomst Veiligheidsteam Openbaar Vervoer* (07T22W03). Amsterdam.
- 2 Twynstra Gudde (2006). *OV-politie: organisatieontwerp op hoofdlijnen*. Amersfoort.
- 3 Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (2010). *Werkovereenkomst Uitvoering toezicht en handhaving kwaliteits taxi Amsterdam 2010-2012* (10T22W01). Amsterdam.
- 4 Stadsdeel Centrum en Dienst Stadtoezicht (2009). *Werkovereenkomst parkeerbeleid* (09T17W01). Amsterdam.
- 5 Dit verwijst naar de Wet-Mulder, voluit de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.
- 6 Directie Openbare Orde en Veiligheid (2008). *Toezicht, handhaving en veiligheid; Prestatiecontract 2008-2011*. Amsterdam.
- 7 Van Steden & Stekelenburg (2010); De Groot & Van Steden (2011). Zie: hoofdstuk 1, voetnoot 27.
- 8 Voor het VOV-team lukte het om precieze aantallen uitgeschreven verbalen te verkrijgen. Bij het Taxi-team en het HOR-team was dit niet mogelijk, omdat het minder scherp afgebakende projecten zijn. Handhavers zijn bijvoorbeeld ook in dienst als parkeercontroleurs, waarvan verbalen in bredere tellingen terechtkomen.
- 9 Johnston (2003). Zie hoofdstuk 2, voetnoot 5.
- 10 Dit (ongericht) rondwandelen over straat wordt in politie jargon met het werkwoord 'nodelozen' aangeduid. Zie: Meurs, T. (2010). *Gericht nodelozen: de visie op gebiedsgebonden politiezorg in Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.
- 11 Zie voor meer details op dit punt: Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk: een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Zeist: Kerckebosch (Commissie Politie en Wetenschap).

## Hoofdstuk 5

- 1 Deze cijfers zijn afkomstig van de Dienst Stadtoezicht. Er zijn geen gegevens bekend van het Taxi-team en het HOR-team.
- 2 Moore, M.H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- 3 Een concept dat in de literatuur over private beveiliging (zie bijvoorbeeld: Shearing, C. & Stenning, P. (1983). 'Private security: implications for social control'. *Social Problems*, 30 (5), p. 493-506) gangbaar is, maar ook toegepast kan worden op gemeentelijke toezicht-houders en handhavers.

## Hoofdstuk 6

- 1 Deze constatering is niet uniek voor Amsterdam. Uit divers wetenschappelijk onderzoek naar publiek-private samenwerking in de lokale veiligheidszorg komt naar voren dat 'integraliteit' meer op retoriek dan op realiteit berust. Zie voor een overzicht: Steden, R. van (2011). ' Integraal lokaal veiligheidsbeleid: tussen retoriek en realiteit'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10 (1), 3-9.

## Hoofdstuk 7

- 1 Naast handhavers op de taxistandplaats voor Amsterdam Centraal Station zijn deze medewerkers ook parkeercontroleurs die door het stadsdeel Centrum worden ingezet. In die hoedanigheid hanteren zij een striktere – meer handhavende – werkstijl dan op de taxi-standplaats.
- 2 Zie ook de eerder aangehaalde notitie over de identiteit van Stadstoezicht; hoofdstuk 3, voetnoot 12.
- 3 De hierna volgende gedachtegang is in samenspraak met prof. dr. Hans Boutellier tot stand gekomen.
- 4 Zie in dit verband het onderscheid dat Timmer (2005) maakt met betrekking tot politie-geweld; hoofdstuk 2, voetnoot 38.
- 5 Zie voor discussies bijvoorbeeld Reus-Ianni & Ianni (1983); hoofdstuk 2, voetnoot 32.
- 6 Boutellier, H. & Marissing, E. van (2011). 'Veiligheidsarrangementen in IJburg: over de praktijk van de besturing van veiligheid'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10 (1), p. 59-68.

